



Kepatuhan PPAT terhadap Peraturan Pertanahan: Studi Kasus Penolakan Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat

Cindy¹, M.Sudirman², Benny Djaja³

¹Tarumanagara University, Jakarta, Indonesia, cindysyng@gmail.com

²Tarumanagara University, Jakarta, Indonesia, m.sudirman321@gmail.com

³Tarumanagara University, Jakarta, Indonesia, bennyd@fh.untar.ac.id

Corresponding Author: cindysyng@gmail.com¹

Abstract: This study examines the legal construction of PPAT authority in drafting sale and purchase deeds of uncertified land and its juridical implications for legal certainty and the protection of the parties. The background of this issue arises from the common practice of selling land with girik, petok D, or letter C status that has not been registered with the National Land Agency, which creates a legal dilemma. The aim of this research is to analyze the authority of PPAT within the framework of Indonesian legislation and to assess the legal consequences for the parties involved in such transactions. This research employs a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches. The findings indicate PPAT is **not allowed** to make a sale and purchase deed for land that has not been certified because it is **invalid** and **cannot be registered** at the Land Office. PPAT must **refuse** and **recommend land certification first** to ensure **legal certainty**.

Keywords: PPAT, land sale, legal certainty, legal protection

Abstrak: Penelitian ini mengkaji konstruksi hukum kewenangan PPAT dalam pembuatan akta jual beli tanah yang belum bersertifikat serta implikasi yuridisnya terhadap kepastian hukum dan perlindungan para pihak. Latar belakang permasalahan berangkat dari praktik masyarakat yang masih sering memperjualbelikan tanah dengan status girik, petok D, atau letter C yang belum terdaftar di Badan Pertanahan Nasional, sehingga menimbulkan dilema hukum. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kewenangan PPAT dalam konteks peraturan perundang-undangan yang berlaku serta menilai akibat hukum terhadap kedudukan para pihak dalam transaksi tersebut. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PPAT tidak boleh membuat akta jual beli tanah yang belum bersertifikat karena tidak sah dan tidak bisa didaftarkan di Kantor Pertanahan. PPAT harus menolak dan menganjurkan sertifikasi tanah dulu agar tercapai kepastian hukum.

Kata Kunci: PPAT, jual beli tanah, kepastian hukum, perlindungan hukum

PENDAHULUAN

Tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Selain sebagai tempat tinggal, tanah juga merupakan faktor produksi utama dalam kegiatan ekonomi, sosial, dan budaya. Oleh karena itu, kepemilikan dan peralihan hak atas tanah menuntut adanya kepastian hukum yang jelas agar dapat menjamin perlindungan hak bagi setiap warga negara. Konstitusi Indonesia melalui Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan ini kemudian dielaborasi dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang menjadi dasar hukum pertanahan nasional. Dalam konteks ini, keberadaan sertifikat tanah sebagai alat bukti hak yang sah dan kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA menjadi sangat penting untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan bagi pemegang hak atas tanah (Nopiani, G. M., Subawa, , 2025).

Namun, dalam kenyataannya, tidak semua tanah di Indonesia telah terdaftar dan memiliki sertifikat. Masih banyak tanah yang statusnya belum bersertifikat, baik berupa tanah girik, petok D, ataupun bentuk bukti lain yang diakui dalam administrasi pajak dan hukum adat. Kondisi ini menimbulkan permasalahan tersendiri dalam praktik peralihan hak atas tanah, khususnya dalam pembuatan akta jual beli. Sesuai ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, peralihan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Namun, aturan ini secara implisit hanya berlaku bagi tanah yang sudah bersertifikat, karena akta PPAT ditujukan sebagai dasar pendaftaran perubahan data yuridis dalam buku tanah di kantor pertanahan. Artinya, apabila tanah belum bersertifikat, akta jual beli yang dibuat oleh PPAT berpotensi tidak dapat didaftarkan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Di sisi lain, kebutuhan masyarakat akan transaksi tanah tetap berjalan meskipun tanah tersebut belum bersertifikat. Dalam praktiknya, masyarakat sering kali tetap melakukan jual beli tanah girik atau tanah adat dengan melibatkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik. Hal ini menimbulkan dilema, karena di satu sisi /PPAT dituntut untuk melayani masyarakat, namun di sisi lain, terdapat keterbatasan hukum yang mengikat kewenangannya. Tidak jarang, akta jual beli atas tanah yang belum bersertifikat justru menimbulkan masalah baru, seperti sengketa kepemilikan, gugatan perdata, atau bahkan potensi tanggung jawab hukum bagi PPAT yang dianggap melampaui kewenangan. Kewenangan PPAT dalam pembuatan akta jual beli tanah belum bersertifikat menjadi problematika serius dari perspektif kepastian hukum. Menurut Hans Kelsen, kepastian hukum merupakan asas fundamental dalam setiap sistem hukum yang bertujuan memberikan prediktabilitas terhadap tindakan hukum. Tanpa kepastian hukum, peralihan hak atas tanah tidak hanya merugikan pembeli yang tidak memperoleh perlindungan hak secara penuh, tetapi juga dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum pertanahan nasional. Misalnya, apabila kemudian terdapat dua pihak yang sama-sama mengklaim tanah girik yang telah diperjualbelikan, maka posisi pembeli menjadi lemah karena tidak memiliki sertifikat sebagai bukti hak yang kuat. Kondisi ini pada akhirnya berpotensi menimbulkan konflik horizontal antar warga maupun konflik vertikal dengan negara.

Selain aspek kepastian hukum, permasalahan ini juga terkait erat dengan perlindungan hukum bagi para pihak. Teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif seharusnya diwujudkan melalui mekanisme hukum yang jelas, termasuk larangan bagi PPAT membuat akta atas tanah yang belum bersertifikat. Namun, karena kebutuhan masyarakat yang mendesak, larangan ini seringkali diabaikan, sehingga perlindungan hukum

yang diberikan justru lebih bersifat represif, yaitu ketika sengketa sudah terjadi. Hal ini tentu tidak ideal, karena perlindungan hukum seharusnya lebih mengutamakan pencegahan daripada penyelesaian sengketa. Ketidakjelasan konstruksi hukum kewenangan PPAT dalam kondisi ini memperlihatkan adanya disharmoni antara kebutuhan hukum masyarakat dan regulasi yang ada. Di satu sisi, hukum positif menuntut setiap tanah didaftarkan agar memperoleh sertifikat sebagai alat bukti hak. Di sisi lain, hukum adat masih mengakui bukti kepemilikan tanah dalam bentuk girik atau petok D, dan praktik jual beli atas dasar tersebut tetap berlangsung di masyarakat. Akibatnya, PPAT berada dalam posisi dilematis: apakah harus menolak pembuatan akta karena tidak sesuai dengan regulasi, atau tetap melayani masyarakat dengan risiko menghadapi implikasi hukum (Aulia, A, 2022).

Fenomena ini semakin relevan ketika dikaitkan dengan program pemerintah dalam percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Program ini bertujuan untuk memastikan seluruh bidang tanah di Indonesia memiliki sertifikat, sehingga dapat memperkuat kepastian hukum dan mencegah sengketa pertanahan. Namun, sebelum program ini terealisasi sepenuhnya, realitas di lapangan masih menunjukkan banyaknya transaksi jual beli tanah belum bersertifikat. Dengan demikian, urgensi penelitian terkait konstruksi hukum kewenangan PPAT dalam pembuatan akta jual beli tanah belum bersertifikat semakin mendesak untuk dilakukan, agar dapat memberikan kontribusi dalam pembaruan hukum pertanahan di Indonesia. Secara teoretis, penelitian ini penting untuk mengisi kekosongan pengaturan terkait batas kewenangan PPAT dalam melayani kebutuhan masyarakat yang bertransaksi tanah belum bersertifikat. Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi PPAT agar tidak terjebak dalam praktik yang berisiko menimbulkan tanggung jawab hukum. Sementara dari aspek kebijakan, penelitian ini dapat mendorong pemerintah untuk mereformulasi regulasi yang memungkinkan akta PPAT atas tanah belum bersertifikat dijadikan dasar pendaftaran pertama kali, sehingga transaksi dapat tetap tercatat dan kepastian hukum tetap terjaga.

Transaksi pertanahan di Indonesia merupakan salah satu kegiatan yang rawan menimbulkan sengketa, terutama apabila tanah yang diperjualbelikan belum bersertifikat. Sertifikat tanah merupakan bukti kepemilikan yang sah menurut hukum, sehingga memberikan kepastian hukum bagi pemilik dan pihak-pihak terkait. Dalam praktiknya, terdapat banyak kasus sengketa tanah yang muncul akibat transaksi tanah yang belum bersertifikat, baik karena tumpang tindih hak, permasalahan tata ruang, maupun ketidakjelasan status hukum tanah.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki peran strategis dalam pembuatan akta otentik yang menjadi dasar hukum bagi transaksi pertanahan. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pertanahan, PPAT **tidak diperkenankan membuat akta jual beli tanah yang belum bersertifikat**, karena akta tersebut tidak sah dan tidak dapat didaftarkan di Kantor Pertanahan. Dengan demikian, PPAT berperan sebagai garda depan dalam menjamin kepastian hukum transaksi tanah. Kepatuhan PPAT terhadap peraturan pertanahan sangat penting, tidak hanya untuk melindungi diri PPAT dari risiko hukum, tetapi juga untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Praktiknya, masih terdapat kasus di lapangan di mana transaksi tanah yang belum bersertifikat tetap diajukan, baik karena kurangnya pemahaman masyarakat terhadap hukum pertanahan maupun tekanan ekonomi. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana tingkat kepatuhan PPAT terhadap peraturan pertanahan dan bagaimana peran mereka dalam mitigasi risiko sengketa tanah.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang berfokus pada norma-norma tertulis dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, dan asas-asas hukum yang relevan. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan mengenai kewenangan

PPAT dalam pembuatan akta jual beli tanah yang belum bersertifikat berkaitan erat dengan konstruksi hukum positif yang berlaku di Indonesia. Dalam penelitian yuridis normatif, data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (UUJN), serta peraturan pelaksana lainnya. Bahan hukum sekunder berupa literatur, buku, jurnal, dan pendapat para ahli hukum yang membahas kewenangan PPAT serta problematika kepastian hukum dalam peralihan hak atas tanah. Sedangkan bahan hukum tersier digunakan sebagai pendukung, seperti kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Analisis dilakukan dengan menafsirkan ketentuan hukum secara sistematis, konseptual, dan komparatif untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagaimana Kepatuhan PPAT Terhadap Peraturan Pertanahan: Studi Kasus Penolakan Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat? Kedudukan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam sistem hukum Indonesia memiliki peranan yang fundamental, khususnya dalam hal menjamin kepastian hukum, perlindungan hukum, dan otentisitas dari suatu perbuatan hukum keperdataan. Notaris sebagai pejabat umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN), sedangkan PPAT diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Jabatan PPAT (Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang telah diubah dengan PP Nomor 24 Tahun 2016). Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan atau dikehendaki oleh yang berkepentingan. Sementara itu, PPAT memiliki kewenangan lebih spesifik, yaitu membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS). Permasalahan yang sering timbul dalam praktik adalah ketika objek jual beli tanah yang diperjanjikan oleh para pihak masih berupa tanah yang belum bersertifikat. Tanah yang belum bersertifikat ini bisa berupa tanah girik, petok D, letter C desa, atau tanah adat yang belum didaftarkan pada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dari perspektif hukum positif, hal ini menimbulkan dilema, karena di satu sisi transaksi tanah merupakan bagian dari hak keperdataan yang dijamin oleh Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang memberikan hak penuh kepada pemilik untuk menguasai, menggunakan, dan mengalihkan tanahnya. Namun di sisi lain, Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 secara tegas menyatakan bahwa “Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Fadlan, R. A. I. T. A., 2023).

Norma ini menunjukkan bahwa akta jual beli tanah merupakan syarat formil untuk melakukan pendaftaran tanah di BPN. Dengan demikian, apabila tanah yang diperjualbelikan belum memiliki sertifikat, maka timbul pertanyaan: apakah PPAT berwenang membuat akta jual beli tanah tersebut? Menurut doktrin hukum agraria, PPAT pada prinsipnya hanya dapat membuat akta terhadap tanah yang sudah terdaftar. Hal ini karena fungsi utama akta PPAT adalah sebagai dasar untuk pendaftaran peralihan hak di BPN. Jika tanah belum bersertifikat, maka secara normatif tidak tersedia instrumen administratif untuk menindaklanjuti akta tersebut dalam sistem pendaftaran tanah nasional. Namun demikian, peraturan perundang-undangan juga memberikan mekanisme hukum bagi masyarakat pemilik tanah yang belum bersertifikat untuk mengajukan pendaftaran tanah pertama kali. Pasal 19 Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Ketentuan ini diimplementasikan melalui PP No. 24 Tahun 1997, yang membedakan antara pendaftaran tanah pertama kali dan pendaftaran peralihan hak. Pendaftaran tanah pertama kali dimaksudkan untuk tanah yang belum bersertifikat, sedangkan peralihan hak hanya berlaku untuk tanah yang sudah bersertifikat. Dengan demikian, konstruksi hukum yang terbentuk adalah: PPAT tidak dapat serta-merta membuat akta jual beli atas tanah yang belum bersertifikat, melainkan para pihak terlebih dahulu harus menyertifikatkan tanah tersebut melalui mekanisme pendaftaran pertama kali di BPN (Rohali, N, 2025).

Dalam praktik, masyarakat sering tetap melakukan transaksi atas tanah belum bersertifikat dengan perjanjian di bawah tangan atau akta notaris. Akta ini pada umumnya disebut Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), bukan akta jual beli PPAT. Menurut doktrin, PPJB ini bersifat perikatan (*obligatoir*), bukan peralihan hak (*zakelijk*), karena tidak serta-merta mengalihkan hak atas tanah, melainkan hanya perjanjian untuk melakukan jual beli di kemudian hari setelah tanah bersertifikat. Hal ini sejalan dengan Pasal 1320 KUHPerdata mengenai syarat sah perjanjian dan Pasal 1338 KUHPerdata yang menjamin kebebasan berkontrak. Dengan demikian, PPJB dapat menjadi jalan keluar bagi masyarakat yang ingin melakukan transaksi tanah belum bersertifikat, dengan catatan akta jual beli baru dapat dibuat oleh PPAT setelah tanah bersertifikat. Selain itu, dalam Surat Edaran Badan Pertanahan Nasional (misalnya SE Kepala BPN No. 600-1900 tahun 1985) ditegaskan bahwa PPAT tidak boleh membuat akta jual beli atas tanah yang belum bersertifikat, kecuali dalam konteks akta tertentu yang berkaitan dengan pendaftaran pertama kali. Maka, konstruksi hukum kewenangan PPAT di sini sangat dibatasi oleh prinsip *lex specialis* dari PP No. 24 Tahun 1997 yang mengutamakan tanah bersertifikat sebagai objek akta. Jika PPAT tetap membuat akta atas tanah yang belum bersertifikat, maka akta tersebut berpotensi dianggap cacat hukum, karena tidak dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran hak di BPN.

Di sisi lain, perlu dilihat pula aspek perlindungan hukum bagi para pihak yang melakukan jual beli tanah belum bersertifikat. Tanpa adanya sertifikat sebagai alat bukti hak yang kuat (Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997), kedudukan pembeli menjadi lemah jika di kemudian hari ada pihak lain yang mengklaim kepemilikan tanah tersebut. Dengan demikian, konstruksi hukum yang sehat menuntut agar PPAT berperan aktif memberikan penyuluhan hukum kepada para pihak bahwa jual beli tanah seharusnya didahului dengan pendaftaran pertama kali. Hal ini sesuai dengan fungsi notaris sebagai pejabat umum yang berkewajiban memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat (Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN). Dengan adanya dilema ini, muncul pula diskursus akademik tentang perlunya reformulasi kewenangan PPAT. Di satu sisi, realitas sosial menunjukkan transaksi tanah girik masih sangat tinggi, tetapi di sisi lain, kerangka hukum nasional belum memberikan ruang bagi PPAT untuk mengakomodasi kondisi tersebut. Hal ini dapat menjadi dasar bagi pembaruan hukum agraria, misalnya dengan memberikan kewenangan terbatas bagi PPAT untuk membuat akta peralihan hak atas tanah belum bersertifikat, dengan syarat akta tersebut sekaligus menjadi dasar permohonan pendaftaran pertama kali. Dengan demikian, fungsi PPAT tidak hanya administratif, tetapi juga proaktif dalam mendorong masyarakat mendaftarkan tanahnya sesuai amanat Pasal 19 UUPA (Naufaldy, M. B., Arsil, F., 2024).

PPAT menurut peraturan perundang-undangan tidak diperbolehkan membuat akta jual beli tanah yang belum bersertifikat perundang-undangan Indonesia saat ini adalah tidak diperbolehkan, karena bertentangan dengan prinsip pendaftaran tanah yang hanya mengakui akta PPAT atas tanah bersertifikat. Alternatif yang sah adalah pembuatan PPJB melalui akta notaris, yang sifatnya *obligatoir*, hingga tanah tersebut didaftarkan dan bersertifikat sehingga

dapat dibuatkan akta jual beli oleh PPAT. Konstruksi hukum ini menegaskan perlunya kehati-hatian PPAT agar tidak melanggar batas kewenangannya dan tetap melindungi kepentingan hukum para pihak sesuai asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Implikasi Yuridis terhadap Kepastian Hukum dan Perlindungan Para Pihak Dalam Akta Jual Beli Tanah Yang Dibuat PPAT Atas Objek Tanah Yang Belum Bersertifikat

Kepastian hukum dan perlindungan hukum merupakan dua asas fundamental dalam setiap perbuatan hukum keperdataan, termasuk transaksi jual beli tanah. Dalam konteks hukum pertanahan Indonesia, kepastian hukum dimaknai sebagai jaminan bahwa subjek dan objek hak atas tanah dapat diidentifikasi secara jelas dan sah menurut hukum, sedangkan perlindungan hukum mengacu pada jaminan bahwa hak-hak para pihak terlindungi dari potensi sengketa, penipuan, atau perampasan oleh pihak lain. Dalam hal jual beli tanah, kepastian hukum ini diwujudkan melalui sistem pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sistem ini dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menegaskan bahwa setiap peralihan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta otentik yang dibuat oleh PPAT.

Namun permasalahan muncul ketika objek transaksi adalah tanah yang belum bersertifikat, seperti tanah girik, petok D, letter C desa, atau tanah adat yang belum pernah didaftarkan di BPN. Jika PPAT tetap membuat akta jual beli tanah atas objek tersebut, timbul implikasi yuridis yang serius, baik dari aspek kepastian hukum maupun perlindungan hukum para pihak. Dari aspek kepastian hukum, akta PPAT atas tanah yang belum bersertifikat tidak memiliki kekuatan administratif karena tidak dapat dijadikan dasar untuk pendaftaran peralihan hak di BPN. Hal ini sesuai dengan Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 yang secara limitatif mensyaratkan akta PPAT sebagai dasar pendaftaran peralihan hak. Tanah yang belum bersertifikat tidak termasuk kategori tanah terdaftar, sehingga akta PPAT yang dibuat atas objek tersebut berpotensi dianggap cacat hukum dan tidak memenuhi fungsi formilnya. Dari aspek perlindungan hukum, pembeli tanah belum bersertifikat berada pada posisi yang rentan. Tanpa sertifikat sebagai alat bukti hak yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, pembeli sulit membuktikan kepemilikan tanah jika di kemudian hari ada klaim dari pihak ketiga. Sertifikat tanah bersifat *prima facie evidence* atau alat bukti yang kuat, sehingga pihak yang memegangnya dianggap sebagai pemilik yang sah kecuali dapat dibuktikan sebaliknya. Dengan tidak adanya sertifikat, kedudukan pembeli menjadi lemah dan berpotensi menimbulkan sengketa. Dalam kasus semacam ini, akta PPAT yang dibuat justru tidak mampu memberikan perlindungan hukum sebagaimana mestinya (Firdansyah, F, 2023).

Implikasi yuridis lain yang timbul adalah terkait dengan tanggung jawab notaris. Pasal 16 ayat (1) huruf a UU Jabatan Notaris (UU No. 2 Tahun 2014) mewajibkan notaris untuk bertindak jujur, seksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan para pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. Jika notaris tetap membuat akta jual beli atas tanah yang belum bersertifikat, maka ia berpotensi dianggap melanggar kewajibannya karena tidak memberikan penjelasan yang benar mengenai status hukum tanah tersebut kepada para pihak. Selain itu, berdasarkan Pasal 62 PP No. 24 Tahun 1997, setiap akta PPAT yang dibuat tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dapat dikenakan sanksi administratif berupa peringatan tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap dari jabatannya. Dengan demikian, implikasi yuridisnya tidak hanya merugikan para pihak, tetapi juga dapat menjerat PPAT secara administratif maupun etik.

Dalam praktiknya, untuk mengatasi keterbatasan kewenangan ini, PPAT biasanya membuat Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) sebagai akta autentik yang bersifat obligatoir. PPJB tidak serta-merta mengalihkan hak, tetapi hanya mengikat para pihak untuk

melaksanakan jual beli di kemudian hari setelah tanah bersertifikat. Dengan cara ini, PPAT tetap melindungi kepentingan para pihak tanpa melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Perlindungan hukum melalui PPJB ini didasarkan pada Pasal 1320 KUHPdata tentang syarat sah perjanjian dan Pasal 1338 KUHPdata mengenai asas kebebasan berkontrak. PPJB memberikan dasar hukum bagi pembeli untuk menuntut penjual apabila penjual ingkar janji, sekaligus menjadi jalan tengah bagi masyarakat yang ingin melakukan transaksi tanah girik sambil menunggu proses sertifikasi (Aprilio, Z. M., 2023).

Dari sisi kepastian hukum, penggunaan PPJB memberikan jaminan terbatas, karena meskipun hak atas tanah belum berpindah, perikatan antara para pihak sudah memiliki kekuatan hukum. Namun, tetap saja pembeli tidak memperoleh perlindungan penuh dari klaim pihak ketiga hingga tanah tersebut bersertifikat. Oleh karena itu, perlindungan hukum yang diberikan oleh PPJB lebih bersifat kontraktual (*obligatoir*) daripada kebendaan (*zakelijk*). Implikasi yuridis ini menegaskan pentingnya sertifikasi tanah sebagai syarat mutlak untuk mencapai kepastian hukum dan perlindungan hukum yang paripurna. Selain itu, akta jual beli tanah belum bersertifikat juga menimbulkan implikasi pada aspek pembuktian di pengadilan. Menurut Pasal 1868 KUHPdata, akta autentik adalah akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu, dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang. Jika PPAT membuat akta jual beli tanah belum bersertifikat, maka akta tersebut bisa dipandang tidak memenuhi syarat formil karena objek yang dialihkan tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini membuka ruang bagi pihak yang dirugikan untuk mengajukan gugatan pembatalan akta ke pengadilan. Yurisprudensi Mahkamah Agung RI dalam beberapa putusan juga menegaskan bahwa akta PPAT atas tanah yang tidak memenuhi syarat administratif dapat dinyatakan tidak berkekuatan hukum. Dengan demikian, implikasi yuridisnya adalah hilangnya kekuatan pembuktian sempurna dari akta autentik yang seharusnya memberikan kepastian hukum (Puspitasari, A. M., Farizy, A., Rafi, M., 2025).

Aspek lain yang perlu diperhatikan adalah potensi terjadinya tindak pidana pemalsuan atau penipuan jika tanah yang belum bersertifikat diperjualbelikan dengan akta PPAT tanpa verifikasi yang ketat. Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat dan Pasal 378 KUHP tentang penipuan dapat diterapkan apabila ternyata penjual tidak memiliki hak atas tanah yang dijualnya. Dalam kondisi ini, pembeli tidak hanya kehilangan kepastian hukum, tetapi juga harus menanggung kerugian yang signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa implikasi yuridis dari akta jual beli tanah belum bersertifikat dapat merembet hingga ranah hukum pidana. Implikasi yuridis dari akta jual beli tanah yang dibuat PPAT atas objek tanah yang belum bersertifikat adalah: pertama, akta tersebut tidak dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran peralihan hak di BPN sehingga tidak memberikan kepastian hukum; kedua, perlindungan hukum bagi pembeli menjadi lemah karena tanpa sertifikat hak atas tanah tidak memiliki kekuatan bukti yang kuat; ketiga, PPAT dapat dikenakan sanksi administratif maupun etik jika melanggar kewenangannya; keempat, akta tersebut berpotensi kehilangan kekuatan pembuktian di pengadilan dan dapat dibatalkan; serta kelima, risiko terjadinya tindak pidana meningkat apabila transaksi dilakukan tanpa kejelasan status tanah. Oleh karena itu, solusi yuridis yang tepat adalah dengan mendorong pendaftaran tanah pertama kali sebelum dilakukan jual beli, atau menggunakan PPJB sebagai jalan sementara. Kepastian hukum dan perlindungan hukum para pihak dapat lebih terjamin sesuai prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (Nurhadi, D, 2024).

Selain persoalan kepastian hukum dan perlindungan para pihak, akta jual beli tanah yang dibuat PPAT atas objek tanah yang belum bersertifikat juga menimbulkan problematika dari aspek asas hukum agraria nasional. UUPA menegaskan bahwa tanah memiliki fungsi sosial (Pasal 6 UUPA) dan harus dikuasai serta digunakan secara adil untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, setiap perbuatan hukum atas tanah harus tunduk pada prinsip keadilan, keteraturan, dan kepastian. Jika PPAT membuat akta atas tanah yang belum

bersertifikat, maka perbuatan hukum tersebut bertentangan dengan semangat Pasal 19 UUPA yang menegaskan bahwa pendaftaran tanah dilakukan untuk menjamin kepastian hukum. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan sertifikat bukan sekadar dokumen administratif, tetapi instrumen hukum yang menjadi fondasi bagi sistem kepastian hak atas tanah di Indonesia. Dari perspektif asas publisitas, pendaftaran tanah dimaksudkan agar setiap hak atas tanah diketahui oleh umum sehingga mencegah terjadinya sengketa akibat klaim ganda. Sertifikat tanah berfungsi sebagai publikasi resmi atas hak kepemilikan seseorang. Jika akta jual beli dibuat atas tanah yang belum bersertifikat, maka asas publisitas tidak terpenuhi karena tidak ada catatan resmi dalam buku tanah yang dapat diakses publik. Implikasinya, masyarakat tidak dapat mengetahui siapa pemilik sah dari tanah tersebut, sehingga potensi konflik semakin besar. Dalam banyak kasus, jual beli tanah girik menimbulkan sengketa karena tanah yang sama diperjualbelikan kepada lebih dari satu orang. Kondisi ini bertentangan dengan tujuan hukum agraria yang ingin mewujudkan keterbukaan dan transparansi.

Selain itu, implikasi yuridis juga terkait dengan asas *nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet* (seseorang tidak dapat mengalihkan hak melebihi dari apa yang dimilikinya). Jika tanah belum bersertifikat, maka kepemilikan tanah tersebut tidak memiliki bukti hukum yang kuat, sehingga ketika dilakukan peralihan melalui akta PPAT, hak yang dialihkan bisa dipersoalkan. Misalnya, apabila ternyata tanah tersebut masih dalam sengketa atau dikuasai secara adat oleh pihak lain, maka akta jual beli menjadi tidak sah dan pembeli kehilangan perlindungan hukum. Hal ini menegaskan bahwa keberadaan sertifikat menjadi syarat mutlak agar asas *nemo plus juris* dapat ditegakkan secara efektif dalam hukum pertanahan. Lebih jauh, implikasi yuridis juga dapat dianalisis melalui prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) yang melekat pada jabatan PPAT. Berdasarkan Pasal 16 UUPA, PPAT berkewajiban memberikan penyuluhan hukum kepada para pihak sebelum membuat akta. Dalam konteks tanah belum bersertifikat, kewajiban ini menuntut PPAT untuk menolak pembuatan akta jual beli dan mengarahkan para pihak agar melakukan pendaftaran tanah terlebih dahulu. Jika kewajiban ini diabaikan, maka PPAT dapat dianggap melanggar prinsip kehati-hatian dan berpotensi dituntut secara perdata melalui mekanisme wanprestasi atau perbuatan melawan hukum (PMH). Pasal 1365 KUHPerdata dapat dijadikan dasar gugatan apabila salah satu pihak merasa dirugikan akibat tindakan PPAT yang membuat akta atas tanah yang tidak memenuhi syarat hukum.

Dari segi perlindungan hukum preventif, seharusnya PPAT berperan sebagai filter untuk mencegah lahirnya sengketa di kemudian hari. Dengan menolak pembuatan akta atas tanah belum bersertifikat, PPAT telah melaksanakan fungsi pencegahan terhadap potensi kerugian para pihak. Namun apabila PPAT tetap membuat akta, maka perlindungan hukum bergeser ke arah represif, yaitu para pihak harus menyelesaikan sengketa melalui pengadilan. Hal ini tentu menimbulkan biaya, waktu, dan tenaga yang besar, serta bertentangan dengan prinsip efisiensi dalam hukum perdata. Oleh karena itu, implikasi yuridisnya adalah melemahnya fungsi preventif PPAT, sehingga perlindungan hukum baru muncul setelah terjadi kerugian nyata. Lebih lanjut, perlu juga dianalisis peran yurisprudensi dalam memberikan arah terhadap praktik jual beli tanah belum bersertifikat. Beberapa putusan Mahkamah Agung menegaskan bahwa jual beli tanah adat atau tanah girik tetap sah menurut hukum adat dan hukum perdata, sepanjang memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana Pasal 1320 KUHPerdata. Akan tetapi, jual beli tersebut tidak memiliki kekuatan administratif untuk didaftarkan di BPN sebelum dilakukan pendaftaran tanah pertama kali. Artinya, secara perdata, hubungan hukum antara penjual dan pembeli tetap ada, tetapi dari sisi administrasi pertanahan hubungan tersebut tidak diakui negara. Implikasi yuridis dari putusan ini adalah adanya dualisme: kepastian hukum perdata dapat tercapai, tetapi kepastian hukum administratif belum terpenuhi. Dualisme inilah yang menimbulkan kerawanan hukum dan menjadi celah bagi timbulnya sengketa.

Di sisi lain, transaksi jual beli tanah belum bersertifikat juga menimbulkan implikasi yuridis dalam konteks perlindungan hukum konsumen. Dalam hal ini, pembeli dapat diposisikan sebagai konsumen jasa hukum PPAT. Jika PPAT tidak memberikan informasi yang benar atau membuat akta yang cacat, maka ia dapat dianggap melanggar hak konsumen sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen memberikan hak kepada konsumen untuk memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi barang atau jasa. Dengan demikian, pembeli berhak menuntut ganti rugi apabila merasa dirugikan akibat kelalaian PPAT. Implikasi yuridis juga berdampak pada program reforma agraria yang sedang dicanangkan pemerintah. Reforma agraria bertujuan untuk menata kembali penguasaan tanah agar lebih adil dan merata, salah satunya melalui percepatan pendaftaran tanah. Jika praktik jual beli tanah belum bersertifikat terus berlangsung tanpa kepastian hukum, maka tujuan reforma agraria sulit tercapai. Hal ini menegaskan bahwa PPAT memiliki peran strategis dalam mendukung kebijakan agraria nasional dengan memastikan setiap transaksi tanah dilakukan sesuai prosedur hukum (Ilmi, M. F., Auliya, N., Rahman, G., 2025).

Dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, seluruh tindakan pejabat publik, termasuk PPAT, harus berdasarkan hukum yang berlaku. Pembuatan akta jual beli tanah belum bersertifikat tanpa dasar hukum yang jelas akan menimbulkan delegitimasi terhadap prinsip negara hukum. Implikasi jangka panjangnya adalah menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga PPAT dan terhadap sistem hukum itu sendiri. Oleh karena itu, kepastian hukum tidak hanya penting bagi para pihak dalam transaksi, tetapi juga bagi legitimasi lembaga hukum di mata publik. Melihat kompleksitas implikasi yuridis tersebut, solusi yang dapat ditawarkan adalah memperkuat regulasi agar memberikan ruang terbatas bagi PPAT dalam mengakomodasi transaksi tanah belum bersertifikat. Misalnya, PPAT diberi kewenangan untuk membuat akta jual beli yang secara otomatis dijadikan dasar pendaftaran pertama kali di BPN, sehingga peralihan hak dan pendaftaran dilakukan secara bersamaan. Mekanisme ini akan memperkuat kepastian hukum, melindungi hak pembeli, dan sekaligus mendorong percepatan program sertifikasi tanah.

KESIMPULAN

Kepatuhan PPAT terhadap peraturan pertanahan: studi kasus penolakan pembuatan akta jual beli tanah belum bersertifikat, yaitu kepatuhan PPAT terhadap peraturan pertanahan memiliki peran krusial dalam menjamin kepastian hukum transaksi tanah, terutama melalui tindakan menolak pembuatan akta jual beli untuk tanah yang belum bersertifikat, yang dapat mencegah sengketa dan melindungi kepentingan hukum masyarakat. Oleh karena itu, PPAT disarankan untuk selalu melakukan verifikasi dokumen secara menyeluruh, memastikan status tanah dan kesesuaian dengan peraturan pertanahan sebelum membuat akta, serta aktif memberikan edukasi kepada masyarakat tentang pentingnya sertifikasi tanah dan risiko hukum dari transaksi tanah yang belum bersertifikat. Sementara itu, masyarakat dianjurkan untuk hanya melakukan transaksi tanah yang sah secara hukum dan menggunakan jasa PPAT yang kompeten, sehingga tercipta kepastian hukum, keamanan transaksi, dan pengurangan potensi sengketa di masa mendatang.

REFERENSI

- Nopiani, G. M., Subawa, I. M. M., & Mahadewi, I. G. A. I. L. (2025). Analisis Perlindungan Hukum Bagi Para Pihak yang Melakukan Proses Jual Beli Atas Tanah di Kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah. *Jurnal Inovasi Hukum dan Kebijakan*, 6(3).
- Aulia, A. (2022). Prinsip Kehati-hatian PPAT Dalam Proses Pengikatan Jual Beli Tanah Sebagai Perwujudan Kepastian Hukum. *Recital Review*, 4(1), 244-278.

- Fadlan, R. A. I. T. A., & Prasetyasari, C. (2023). Analisis Yuridis Efektifitas Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah Dalam Perlindungan Hukum (Studi Penelitian di Kantor Notaris/PPAT Wiwid Hanny Saputri).
- Rohali, N. (2025). Perlindungan Hukum Melalui Pencatatan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Tanah di Kantor Pertanahan. *Recital Review*, 7(1), 109-139.
- Naufaldy, M. B., Arsil, F., & Priandhini, L. (2024). Kepastian Hukum terhadap Pembeli Hak Atas Tanah dalam Transaksi Jual Beli yang Mana Penjual Wanprestasi (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 8/PDT/2022/PT. BDG). *Indonesian Notary*, 5(3), 7.
- Firdansyah, F. (2023). Perlindungan hukum atas pengikatan perjanjian jual beli tanah yang belum bersertifikat di Kota Banda Aceh. *Jurnal Notarius*, 2(1).
- Aprilio, Z. M., & Silviana, A. (2023). Perlindungan Hukum Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Jual Beli Tanah Letter C Dibawah Tangan. *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 5(1), 593-602.
- Puspitasari, A. M., Farizy, A., Rafi, M., & Aries Harianto, D. R. (2025). Perlindungan Hukum Pengguna Jasa Pembuatan Akta Tanah Akibat Pejabat Pembuat Akta Tanah Meninggal Dunia. *Notaire*, 8(1).
- Nurhadi, D. (2024). Kepastian Hukum Terhadap Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Pewarisan Berdasarkan Akta Pembagian Hak Waris. *Jurnal Hukum Sasana*, 10(2), 191-204.
- Ilmi, M. F., Auliya, N., Rahman, G., & Hidayat, A. A. (2025). Peran Notaris Dalam Perlindungan Hukum Terhadap Para Pihak Dalam Perjanjian Jual Beli Tanah. *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory*, 3(2), 1954-1962.