

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pembangunan di bidang hukum khususnya hukum pertanahan di Indonesia dapat dilihat dari keberadaannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang diumumkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 20 selanjutnya disebut UUPA yang mengatur tentang bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>1</sup> Kehadiran UUPA menjadi dasar terbitnya peraturan pelaksanaan yang mengatur khusus mengenai pendaftaran tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menjadi aturan bagi sistem pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, prosedur pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional<sup>2</sup> yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan<sup>3</sup>, sementara akta pertanahan yang dibuat oleh pejabat umum yang ditunjuk olehnya yaitu Pejabat Pembuat

---

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 2 dan Pasal 2 UUPA

<sup>2</sup> Pasal 6 ayat (2) jo Pasal 1 angka 24 PP Pendaftaran Tanah : Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.”

<sup>3</sup> Pasal 6 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah : ...Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan...

Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT<sup>4</sup> dengan mengacu pada ketentuan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Tugas pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan Badan Pertanahan Nasional mengenai pendaftaran tanah dengan membuat akta tanah sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data PPAT dibagi ke dalam 3 (tiga) kategori, yaitu:

1. PPAT Biasa, yaitu PPAT yang diangkat untuk melayani masyarakat dalam hal pembuatan akta tanah, yang telah memenuhi syarat yang ditentukan. PPAT biasa dapat merangkap jabatan sebagai Notaris atau Penasehat Hukum;
2. PPAT Sementara, yaitu PPAT yang diangkat untuk melayani masyarakat dalam hal pembuatan akta tanah di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. PPAT Sementara dapat merangkap jabatan sebagai Camat atau Kepala Desa;
3. PPAT Khusus, yaitu Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu, khusus dalam pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu.<sup>5</sup>

Mendasarkan pada Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan bahwa:

---

<sup>4</sup> Pasal 1 angka 24 PP Pendaftaran Tanah : ....Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

<sup>5</sup> *Ibid*

Camat dapat ditunjuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (“PPAT”) oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional – “Menteri”) apabila dalam wilayah tersebut belum cukup terdapat PPAT untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT.

Kewenangan Camat sebagai PPAT Sementara yang melaksanakan tugas PPAT sama seperti kewenangan PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu:

1. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
2. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
  - a. Jual beli;
  - b. Tukar menukar;
  - c. Hibah;
  - d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
  - e. Pembagian hak bersama;
  - f. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
  - g. Pemberian Hak Tanggungan;
  - h. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Berdasarkan pada Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah keberadaan Camat sebagai PPAT Sementara adalah “Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk PPAT Sementara.”

Camat selaku PPAT sementara merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan pendaftaran tanah di Indonesia. Dalam praktek

pelaksanaan jabatan Camat selaku PPAT Sementara wewenang yang dimiliki oleh Camat tersebut adalah sama dengan PPAT pada umumnya. Akan tetapi, sering di jumpai kelalaian yang dilakukan oleh Camat dalam melaksanakan tugasnya membuat akta jual beli tanah yaitu seorang camat hanya menandatangani akta tanah tersebut dengan kata lain tidak ada pembacaan akta di hadapan para pihak. Selain itu, dalam pembuatan akta tanah tersebut, para pihak jarang sekali untuk dihadapkan di hadapan camat. Hal tersebut jelas sekali bertentangan dengan ketentuan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi :

- (1) Pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu.
- (2) Bentuk, isi dan cara pembuatan akta-akta PPAT diatur oleh Menteri. Jenis dan bentuk akta yang dapat dibuat oleh PPAT dapat dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 95 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 19976 tentang Ketentuan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Permasalahan mengenai isi akta yang tidak memperhatikan aturan yang ada terjadi di wilayah Kabupaten Bandung Barat Provinsi Jawa Barat yang dibuat oleh PPAT Sementara atau Camat. Hal yang lumrah ketika melihat akta jual beli yang dibuat oleh Camat memiliki isi yang tidak biasanya, seperti halaman yang kosong ataupun adanya paragraph dalam akta yang tidak diisi. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan mengenai legalitas akta yang dibuatnya karena pada dasarnya isi akta mencerminkan legalitas dari akta itu. Pembuatan akta jual beli haruslah dapat dipertanggungjawabkan bukan hanya

dari pembuatannya saja namun setelah dibuatnya juga harus dapat dipertanggungjawabkan.

Pertanggungjawaban yang dimaksud adalah pertanggungjawaban hukum atas produk yang dikeluarkannya, dalam hal ini adalah tanggungjawab Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dengan produknya yaitu Akta tanah (akta jual beli). Dengan melihat kapasitas tersebut, maka tidak ada alasan untuk meniadakan tanggungjawabnya, karena pembuatan akta tanah di Camat merupakan kewenangan yang melekat pada Camat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia

Ketentuan tersebut diperlukan sebagai wujud tanggung jawab PPAT Sementara untuk melakukan pengecekan sertifikat suatu bidang hak atas tanah di kantor pertanahan. PPAT sementara mempunyai kewajiban untuk membacakan akta sehingga isi akta jual beli tanah dapat di mengerti oleh para pihak. Selain itu pula dalam isi aktanya banyak “isian” yang dibiarkan kosong sehingga keraguan kekuatan hukum akta yang dibuatnya menjadi nyata.

Mendasarkan pada hal di atas, dengan mengaitkan pada peraturan perundang-undangan terkait dengan PPAT sementara ataupun PPAT maka dapat dikatakan bahwa kewenangan dari PPAT sementara dan PPAT pada dasarnya sama, namun demikian PPAT sementara dalam hal ini Camat menjabat dan memiliki kewenangan sebagai PPAT sementara dengan mendasarkan pada jabatan yang sedang diembannya, yaitu sebagai Camat, dengan kata lain, melekatnya status PPAT sementara terhadap Camat sebatas menjabat sebagai Camat.

Mendasarkan pada permasalahan tersebut, penulis berpandangan diperlukan penelitian lebih lanjut dalam bentuk skripsi dengan judul **“TANGGUNGJAWAB CAMAT SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA SEMENTARA AKIBAT KELALAIAN DALAM PEMBUATAN AKTA OTENTIK”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan identifikasi masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimana tanggung jawab camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara terhadap para pihak yang dirugikan akibat kelalaian dalam pembuatan akta otentik dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap para pihak di dalam pembuatan akta otentik oleh camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah?
3. Bagaimana upaya penyelesaian akibat kelalaian Camat dalam pembuatan akta otentik oleh camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi permasalahan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tanggung jawab Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara terhadap para pihak yang dirugikan akibat kelalaian dalam pembuatan akta otentik dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum terhadap para pihak di dalam pembuatan akta otentik oleh Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
3. Untuk mengetahui upaya penyelesaian akibat kelalaian Camat dalam pembuatan akta otentik oleh Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu kontribusi perkembangan Ilmu Hukum secara umum, mengenai dan bidang

hukum perdata dan hukum agraria pada khususnya. Untuk mengetahui mengenai aspek terkait dengan tanggungjawab camat sebagai pejabat pembuat akta sementara akibat kelalaian dalam pembuatan akta otentik

## 2. Kegunaan Secara Praktis

Tulisan ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi masyarakat mengenai proses pendaftaran tanah di pejabat pembuat akta tanah sementara (camat). Selain itu, peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan masukan kepada kalangan akademisi, praktisi, dan pihak terkait mengenai daya tanggungjawab pejabat pembuat akta tanah sementara (Camat) akibat kelalaian dalam pembuatan akta otentik

## **E. Kerangka Pemikiran**

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Amandemen ke 4. Mengkaji ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, hal ini bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum selain dapat berlangsung secara normal dan damai, juga dapat dilaksanakan manakala terjadi pelanggaran hukum, dalam hal inilah hukum yang telah

dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum tersebut hukum kemudian menjadi kenyataan.<sup>6</sup>

Pembangunan nasional yang dilaksanakan di Indonesia mengacu pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 selanjutnya ditulis UUD 1945 yang telah mengalami empat kali amandemen dan dalam Bab I Pasal 1 Ayat (3) disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, dengan demikian negara Indonesia menganut asas kepastian hukum. Asas kepastian hukum bertujuan untuk mencapai ketertiban dan keadilan (*socialle gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat.<sup>7</sup> Hal ini sejalan dengan Pancasila sebagai Dasar Negara Indonesia khususnya Sila Ke-5 yang menghendaki Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepututan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>8</sup>

Dengan demikian Indonesia menganut asas kepastian hukum. Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan<sup>9</sup>. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman

---

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Kelima, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm.140.

<sup>7</sup> Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm 71.

<sup>8</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 160.

<sup>9</sup> Cst Kansil, Christine R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009, hlm, 385

kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Menurutnya, kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu termasuk paham hukum itu sendiri (*den begriff des Rechts*)<sup>10</sup>. Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi<sup>11</sup>. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum)<sup>12</sup>.

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Untuk itu ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

---

<sup>10</sup> Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Bandung: Revika Aditama, 2006, hlm.79-80

<sup>11</sup> Sudikno Mertokusumo dalam H. Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 24.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 82

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan;
5. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*). Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.<sup>13</sup>

Masalah kepastian hukum dalam kaitan dengan pelaksanaan hukum, memang sama sekali tak dapat dilepaskan sama sekali dari perilaku manusia. Kepastian hukum bukan mengikuti prinsip “pencet tombol” (*subsumsi otomat*), melainkan sesuatu yang cukup rumit, yang banyak berkaitan dengan faktor diluar hukum itu sendiri. Berbicara mengenai kepastian, maka seperti dikatakan Radbruch, yang lebih tepat adalah

---

<sup>13</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm 135-136.

kepastian dari adanya peraturan itu sendiri atau kepastian peraturan (*sicherheit des Rechts*)<sup>14</sup>

Dalam negara hukum tugas pokok negara tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum, tetapi juga mencapai keadilan sosial (*sociale gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat.<sup>15</sup> Hal ini sejalan dengan amanah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada Sila ke 5 yang menyatakan bahwa Bangsa Indonesia menghendaki Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa salah satu fungsi hukum adalah untuk menyediakan jalur-jalur bagi pembangunan (politik, ekonomi maupun sosial budaya) masyarakat. Dengan demikian hukum juga dapat berjalan ke depan bersama kemajuan dibidang ekonomi dalam mencapai masyarakat adil dan makmur.<sup>16</sup>

Keadilan pada bidang hukum pertanahan diawali oleh adanya ketentuan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan” bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hal ini menegaskan bahwa Negara memiliki hak untuk menguasai segala sesuatu yang berkaitan dengan Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya demi kemakmuran rakyatnya.

Penjabaran lebih lanjut mengenai Bumi, air dan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tertuang di dalam Pasal 2 Undang-

---

<sup>14</sup> Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legis Prudence)*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm 238

<sup>15</sup> Muchsan, *Op.Cit*, hlm 71.

<sup>16</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 4.

Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pelaksanaan pembangunan di bidang hukum erat kaitannya dengan tujuan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang sedang membangun sehingga hukum harus dapat berperan membantu proses perubahan dalam masyarakat<sup>17</sup>. Peranan hukum sangatlah penting bukan saja berfungsi untuk menjaga ketertiban masyarakat, tetapi juga membantu dalam proses perubahan masyarakat, atau dapat dikatakan bahwa hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat.<sup>18</sup>

Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih detail Mochtar Kusumaatmadja mengatakan, bahwa: “Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat”.

---

<sup>17</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm.13.

<sup>18</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, hlm.11.

Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.<sup>19</sup>

Pokok pikiran fungsi hukum dalam pembangunan adalah:<sup>20</sup>

1. Bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan di pandang perlu.
2. Bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Pembangunan hukum di Indonesia memiliki tujuan tersendiri, sesuai dengan penegasan di dalam alinea 4 Pembukaan UUD 1945, yang menyebutkan bahwa: kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,

---

<sup>19</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep ... Op.cit.* hlm 14.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm.13.

maka disusunlah kemerdekaan bangsa Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Keadilan dan ketertiban akan tercapai jika fungsi hukum sebagai sarana kontrol sosial yang berlandaskan asas kepastian hukum diimplementasikan dengan baik oleh segala lapisan masyarakat. Keadilan merupakan suatu konsep yang diberikan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembangunan dibidang hukum ditujukan atau diarahkan untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan undang-undang Dasar 1945 yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum, perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum serta menciptakan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.

Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pernbaruan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak asasi manusia, kesadaran hukum serta

pelayanan hukum yang berintikan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan serta penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan pembangunan nasional akan makin lancar.

Dalam teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Muchtar Kusumaatmadja. Menurut teori ini, hukum digunakan sebagai sarana pembaharuan. Khusus di Indonesia, hukum yang digunakan untuk menunjang pembangunan adalah undang-undang atau yurisprudensi atau kombinasi keduanya. Namun yang terpenting dalam pelaksanaannya agar hukum yang dibentuk dapat berlaku efektif, maka hukum harus mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.<sup>21</sup> Teori hukum Pembangunan ini berasal dari konsep *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia. Konsepsi hukum tersebut merupakan inti pemikiran dari aliran *Pragmatic Legal Realism*.<sup>22</sup>

Salah satu unsur utama dari Negara hukum adalah persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan supremasi hukum (*supremacy of law*). Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Bahwa dengan adanya persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan, setiap warga Negara yang melakukan perbuatan melawan hukum yang berlaku akan mendapat sanksi sesuai perbuatan yang dilakukan, dengan kata lain bahwa hukum tidak memandang apakah seseorang itu pejabat,

---

<sup>21</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm 83

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm 73.

rakyat sipil, militer, jika melakukan perbuatan melawan hukum akan mendapat sanksi sesuai dengan perbuatan yang dilakukan tersebut.

Salah satu bentuk kepastian hukum di Indonesia adalah Perjanjian. Hukum Perjanjian yang berlaku di Indonesia merupakan ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalam Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang selanjutnya disebut KUH Perdata.

Perjanjian merupakan dasar dari setiap kegiatan dalam melakukan hubungan dengan pihak lain yang diniali memerlukan suatu pengikatan sehingga terdapat kepastian hukumnya. Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur mengenai perikatan, yang terdiri dari bagian umum dan bagian khusus. Bagian umum memuat peraturan yang berlaku bagi perikatan umumnya, sedangkan bagian khusus memuat peraturan-peraturan mengenai perjanjian-perjanjian yang memiliki nama tertentu seperti jual beli, sewa-menyewa dan sebagainya.

Perjanjian yang dibuat oleh para pihak menumbuhkan suatu perikatan di antara keduanya. Namun perikatan tidak hanya timbul berdasarkan perjanjian, berdasarkan ketentuan Pasal 1233 KUH Perdata, perikatanpun lahir berdasarkan ketentuan Undang-Undang.

Terdapat beberapa perjanjian yang mengenai perikatan yang dikemukakan oleh para ahli, antara lain menurut Hofmann yang mendefinisikan perikatan sebagai suatu suatu hubungan hukum antara sejumlah terbatas subjek-subjek hukum sehubungan dengan itu seorang atau beberapa orang daripadanya (debitur atau para debitur) mengikatkan dirinya untuk

bersikap menurut cara-cara tertentu terhadap pihak yang lain, yang berhak atas sikap yang demikian itu.<sup>23</sup> Subekti memberikan definisi perikatan sebagai suatu hubungan hukum (mengenai kekayaan harta benda) antara dua orang, yang memberi hak pada yang satu untuk menuntut barang sesuatu dari yang lainnya, sedangkan yang lainnya diwajibkan memenuhi tuntutan itu.<sup>24</sup>

Perikatan menurut ketentuan Pasal 1313 KUH Perdata adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Suatu ikatan dalam hal ini yang lazim disebut “Perikatan” adalah suatu hubungan hukum

Hubungan hukum sudah dapat dipastikan mengandung dua unsur penting, antara lain :<sup>25</sup>

#### 1. Subjek perikatan

Subjek perikatan yaitu para pihak, dimana kreditur (pihak yang aktif) yang berhak atas prestasi atau orang yang berpiutang dan pihak debitur (pihak yang pasif) yang berkewajiban atas prestasi. Debitur identitasnya harus diketahui oleh kreditur, karena kreditur tentu tidak dapat menagih pemenuhan prestasi kepada debitur yang tidak dikenal. Sedangkan pihak kreditur orangnya tidak perlu diketahui identitasnya oleh debitur, oleh karena itu penggantian kreditur dapat terjadi secara sepihak, sedangkan penggantian

---

<sup>23</sup> R. Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Putra Abardin, Bandung, 1999, hlm.2.

<sup>24</sup> R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, Cetakan II, Intermassa, Jakarta, 1987, hlm.1.

<sup>25</sup> Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.205.

debitur hanya dapat terjadi dengan sepengetahuan persetujuan kreditur.

## 2. Objek perikatan

Objek perikatan yaitu prestasi yang merupakan hak kreditur dan kewajiban debitur. Berupa memberikan sesuatu, berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu. Hal tersebut dapat dilihat didalam isi Pasal 1234 KUH Perdata, yang berbunyi: "Tiap-tiap perikatan adalah untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu".

Dengan demikian jika melihat isi pasal di atas, maka prestasi ini dapat berupa "memberi sesuatu", "berbuat sesuatu" dan "tidak berbuat sesuatu". Memberi sesuatu yaitu dimana debitur berkewajiban menyerahkan suatu barang atau memberikan sesuatu yang telah diperjanjikan kepada kreditur. Berbuat sesuatu yaitu dimana debitur berkewajiban untuk berbuat sesuatu yang telah diperjanjikan kepada kreditur. Tidak berbuat sesuatu adalah suatu prestasi yang harus dipenuhi debitur untuk tidak melakukan suatu perbuatan tertentu. Yang dimaksud dengan "sesuatu" disini tergantung daripada maksud atau tujuan para pihak yang mengadakan hubungan hukum, apa yang akan diberikan, yang harus diperbuat dan tidak boleh diperbuat.

Berdasarkan hal tersebut maka pengertian dari "perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal". Dari peristiwa ini,

timbulah suatu hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan perikatan.<sup>26</sup>

Ketentuan-ketentuan mengenai perjanjian tunduk pada ketentuan-ketentuan umum yang terdapat di dalam Buku III Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang selanjutnya disebut KUH Perdata, Ketentuan mengenai definisi perjanjian yang dapat menimbulkan akibat hukum terdapat di dalam ketentuan Pasal 1313 KUH Perdata yang menyatakan: “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.”

Pada umumnya para sarjana berpendapat, bahwa rumusan pasal tersebut masih mengandung banyak kelemahan, antara lain rumusan tersebut tidak lengkap dan sangat luas. Tidak lengkap karena hanya menyebutkan persetujuan sepihak saja. Sangat luas karena dengan digunakannya kata “perbuatan” tercakup juga perwakilan sukarela dan perbuatan melawan hukum serta dapat pula mencakup perbuatan didalam lapangan hukum keluarga. Seperti perjanjian kawin yang merupakan perjanjian juga, tetapi sifatnya berbeda dengan perjanjian yang diatur dalam Buku III KUH Perdata. Perjanjian yang diatur dalam Buku II KUH Perdata kriterianya dapat dinilai secara materiil, dengan kata lain dinilai dengan uang.<sup>27</sup> Kritik disampaikan pula oleh Abdul Kadir Muhammad yang mengkritik dan menyatakan bahwa

---

<sup>26</sup> R. Subekti, *Op. Cit.*, hlm.1.

<sup>27</sup> Mariam Darus Badruzaman dan dkk, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 65

pengertian perjanjian yang terdapat dalam KUHPerdara tersebut mempunyai banyak kelemahan, antara lain :<sup>28</sup>

1. Perjanjian hanya menyangkut satu pihak saja, hal ini disimpulkan dari kata “mengikatkan diri” yang sifatnya hanya datang dari satu pihak saja tidak dari kedua belah pihak, seharusnya rumusan tersebut menjadi “saling mengikatkan diri”;
2. Kata “perbuatan” mencakup juga perbuatan yang tanpa konsensus, yaitu perbuatan melawan hukum dan perbuatan yang tidak melawan hukum, seharusnya kata perbuatan diganti dengan kata Perjanjian;
3. Pengertian perjanjian dalam pasal tersebut mencakup juga perjanjian yang bersifat perorangan, dalam definisi tersebut dapat mencakup hukum keluarga, padahal yang dimaksud adalah hanya perjanjian dalam lapangan hukum kekayaan saja;
4. Dalam definisi tersebut tidak disebutkan tujuan dari perjanjian, sehingga para pihak yang mengikatkan diri tidak jelas akan melakukan apa.

Atas dasar kelemahan-kelemahan tersebut Abdul Kadir Muhammad merumuskan sendiri mengenai perjanjian, yaitu sebagai berikut:“perjanjian adalah sebagai suatu perjanjian dengan mana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal dalam lapangan harta kekayaan.”

Berdasarkan rumusannya tersebut Abdul Kadir Muhammad menyimpulkan bahwa di dalam definisinya terdapat unsur-unsur sebagai berikut :<sup>29</sup>

1. Adanya para pihak, sedikitnya dua orang (subyek);
2. Adanya perjanjian antara para pihak tersebut (konsensus);
3. Ada obyek yang berupa benda;
4. Ada tujuan yang bersifat kebendaan (mengenai harta kekayaan);
5. Ada bentuk tertentu, lisan atau tulisan.

---

<sup>28</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hlm. 224-225

<sup>29</sup> *Idem.*

Oleh karena rumusan perjanjian di dalam KUHPerdara masih memiliki kelemahan, maka perlu adanya perbaikan rumusan tersebut, antara lain, didalam kata “perbuatan” harus diartikan sebagai perbuatan hukum, yaitu perbuatan yang bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum, dan menambahkan perkataan “atau saling mengikatkan dirinya”. Sehingga perumusan didalam pasal tersebut menjadi: Persetujuan adalah suatu perbuatan hukum, dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Sehingga timbul perikatan di antara keduanya. Dengan demikian bahwa : “Suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal”. Dari peristiwa ini, timbulah suatu hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan perikatan.<sup>30</sup>

Dalam hubungan tersebut agar memenuhi sahnya suatu perjanjian maka harus dipenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian berdasarkan ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata, yang berbunyi :

Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat :

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Sepakat dalam ketentuan pasal tersebut bukan hanya mencakup pengertian “sepakat” untuk mengikatkan diri, tetapi juga “sepakat” untuk

---

<sup>30</sup> R. Subekti, *Hukum Perjanjian, Op.Cit*, hlm.1.

mendapatkan prestasi.<sup>31</sup> Kata sepakat tersebut dianggap sah apabila subjek hukum berwenang berdasarkan Undang-undang untuk melakukannya. Siapa yang dapat dan boleh bertindak dan mengikatkan diri adalah mereka yang cakap bertindak (*handelingsbekwaam*) dan mampu melakukan suatu tindakan yang memiliki konsekuensi hukum.<sup>32</sup>

Terdapat beberapa yang berlaku dalam suatu perjanjian, asas-asas tersebut antara lain Asas Kebebasan Berkontrak, Asas Konsensual, Asas Kekuatan Mengikat (*pacta sunt servanda*), Asas Itikad Baik, dan Asas Keseimbangan sebagai asas etikal.<sup>33</sup>

Asas-asas tersebut memberikan penegasan bahwa di dalam suatu perjanjian terdapat suatu “kekuatan mengikat” bagi siapapun yang membuatnya. Kekuatan mengikatnya suatu perjanjian bermakna bahwa perjanjian tersebut mengikat bagi para pihak yang membuatnya untuk memenuhi kewajiban dan mendapatkan haknya sesuai dengan apa yang telah disepakati di dalam perjanjian tersebut.

Perjanjian-perjanjian yang diatur didalam KUH Perdata, salah satunya adalah Perjanjian Jual Beli yang ditentukan berdasarkan ketentuan Pasal 1457 KUHPerdata yang menyatakan bahwa “Jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu barang, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang dijanjikan.”

---

<sup>31</sup> Herlin Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm.73.

<sup>32</sup> Herlin Budiono, *Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm.110.

<sup>33</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III Tentang Hukum Perikatan Dan Penjelasannya*, Alumni, Bandung 1983, hlm. 26

Mengkaji ketentuan perdata menegaskan seseorang dapat melakukan dan/atau membuat kontrak hanya untuk kepentingan perseorangan saja. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1315 dan Pasal 1340 KUHPerdata. Pasal 1315 KUHPerdata menjelaskan bahwa untuk mengadakan suatu perjanjian, orang tersebut harus untuk kepentingan dirinya sendiri, isi Pasal 1315 KUHPerdata berbunyi: “Pada umumnya seseorang tidak dapat mengadakan perikatan atau perjanjian selain untuk dirinya sendiri.”

Pasal 1340 KUHPerdata berbunyi: “Perjanjian hanya berlaku antara pihak yang membuatnya.” Hal ini mengandung maksud bahwa perjanjian yang dibuat oleh para pihak hanya berlaku bagi mereka yang membuatnya. Namun demikian, ketentuan itu terdapat pengecualiannya sebagaimana dalam Pasal 1317 KUHPerdata yang menyatakan: “Dapat pula perjanjian diadakan untuk kepentingan pihak ketiga, bila suatu perjanjian yang dibuat untuk diri sendiri, atau suatu pemberian kepada orang lain, mengandung suatu syarat semacam itu.”

Pasal ini mengkonstruksikan bahwa seseorang dapat mengadakan perjanjian/kontrak untuk kepentingan pihak ketiga, dengan adanya suatu syarat yang ditentukan. Sedangkan di dalam Pasal 1318 KUHPerdata, tidak hanya mengatur perjanjian untuk diri sendiri, melainkan juga untuk kepentingan ahli warisnya dan untuk orang-orang yang memperoleh hak daripadanya. Jika dibandingkan kedua pasal itu maka Pasal 1317 KUHPerdata mengatur tentang perjanjian untuk pihak ketiga, sedangkan dalam Pasal 1318 KUHPerdata untuk kepentingan dirinya sendiri, ahli warisnya dan orang-orang yang memperoleh

hak dari yang membuatnya. Dengan demikian, Pasal 1317 KUHPerdara mengatur tentang pengecualiannya, sedangkan Pasal 1318 KUHPerdara memiliki ruang lingkup yang luas.

Selain asas kebebasan berkontrak, terdapat beberapa asas lainnya yaitu Asas Konsensualisme, yaitu bahwa pada dasarnya suatu perjanjian sudah mengikat pada saat tercapainya kesepakatan, kecuali hukum/undang-undang menentukan lain<sup>34</sup>. Asas konsensualisme ini dapat disimpulkan dari Pasal 1320 ayat (1) KUH Perdata. Asas ini merupakan asas yang menyatakan bahwa perjanjian pada umumnya tidak diadakan secara formal, tetapi cukup dengan adanya kesepakatan kedua belah pihak.

Kesepakatan merupakan persesuaian antara kehendak dan pernyataan yang dibuat oleh kedua belah pihak Hal ini berarti bahwa dengan tercapainya kesepakatan oleh para pihak melahirkan hak dan kewajiban bagi mereka atau biasa juga disebut bahwa kontrak tersebut sudah bersifat *obligatoir*, yakni melahirkan kewajiban bagi para pihak untuk memenuhi kontrak tersebut. Asas konsensualisme mempunyai hubungan yang erat dengan asas kebebasan berkontrak dan asas kekuatan mengikat yang ada dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata.

Asas konsensualisme sebagaimana terdapat dalam Pasal 1320 ayat (1) KUH Perdata, terlihat pada istilah “kesepakatan” dimana menurut asas ini perjanjian itu telah lahir cukup dengan adanya kata sepakat. Di sini yang ditekankan adalah adanya persesuaian kehendak (*meeting of mind*) sebagai inti

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 26

dari hukum kontrak. Asas konsensualisme merupakan ruh dari perjanjian. Hal ini tersimpul dari kesepakatan para pihak, namun demikian pada situasi tertentu terdapat perjanjian yang tidak mencerminkan wujud kesepakatan yang sesungguhnya. Hal ini disebabkan adanya cacat kehendak (*wilsgebreke*) yang mempengaruhi timbulnya perjanjian. Dengan demikian, asas konsensualisme yang tersimpul dari ketentuan Pasal 1320 angka 1 (tentang kesepakatan atau *toestemming*), yang menyatakan bahwa perjanjian itu telah lahir dengan adanya kata sepakat, hendaknya juga tidak diinterpretasi semata-mata secara gramatikal.

Pemahaman asas konsensualisme yang menekankan pada “sepakat” para pihak ini, berangkat dari pemikiran bahwa yang berhadapan dalam kontrak itu adalah orang yang menjunjung tinggi komitmen dan tanggung jawab dalam lalu lintas hukum, orang yang beriktikad baik, yang berlandaskan pada “satunya kata satunya perbuatan”, sehingga dengan asumsi bahwa yang berhadapan dalam berkontrak itu adalah para “*gentleman*”, maka akan terwujud juga “*gentleman agreement*” diantara para pihak. Apabila kata sepakat yang diberikan para pihak tidak berada dalam kerangka yang sebenarnya, dalam arti terjadi cacat kehendak, maka dalam hal ini akan mengancam eksistensi kontrak itu sendiri.

Pada akhirnya, pemahaman terhadap asas konsensualisme tidak terpaku sekedar mendasarkan pada kata sepakat saja, tetapi syarat-syarat lain dalam Pasal 1320 KUH Perdata dianggap telah terpenuhi, sehingga kontrak tersebut menjadi sah.

Asas-asas tersebut memberikan penegasan bahwa di dalam suatu perjanjian terdapat suatu “kekuatan mengikat” bagi siapapun yang membuatnya. Kekuatan mengikatnya suatu perjanjian bermakna bahwa perjanjian tersebut mengikat bagi para pihak yang membuatnya untuk memenuhi kewajiban dan mendapatkan haknya sesuai dengan apa yang telah disepakati di dalam perjanjian tersebut. Namun jika kewajiban dan haknya tidak dipenuhi maka perbuatan tersebut merupakan suatu tindakan pengingkaran terhadap isi perjanjian.

Salah satu produk dari perjanjian adalah perjanjian jual beli hak atas tanah. Sebagaimana diketahui, salah satu perbuatan hukum yang menyangkut pertanahan adalah melakukan pendaftaran tanah berdasarkan prosedur yang ditentukan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pelaksanaan pendaftaran tanah erat kaitannya perolehan hak atas tanah yang kemudian diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah tersebut, hal ini dilakukan demi menjamin Kepastian hukum khusus bagi Warga Negara

Indonesia sesuai dengan asas nasionalitas yang menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memperoleh hak-hak atas tanah yang berada di wilayah Republik Indonesia.

Pasal 9 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 menentukan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memperoleh hak atas tanah, dengan kata lain sebagai pemegang hak, ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa : “Pemegang Hak adalah orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Hak Pengelolaan, atau nadzir dalam hal tanah wakaf, baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar.” Dari kedua ketentuan tersebut tercermin adanya Prinsip Nasionalitas terhadap kepemilikan tanah di Indonesia. Prinsip Nasionalitas yang terdapat di dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa :

Hanya WNI saja yang boleh mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 jo Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa pelaksanaan Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran

Tanah menentukan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah dalam kaitannya dengan “pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya” dilakukan dengan cara peralihan hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah yang ditentukan berdasarkan Undang-Undang yaitu melalui jual beli, hibah maupun warisan. Peralihan hak atas tanah yang sering dilakukan dewasa ini yaitu melalui proses jual beli. Jual beli berdasarkan ketentuan perundang-undangan termasuk kedalam kategori perjanjian.

Hal ini menandakan adanya hubungan timbal balik antara kedua belah pihak yang menimbulkan hak dan kewajiban pokok sehingga Jual Beli termasuk ke dalam perjanjian timbal balik. Jual beli terjadi apa bila kedua pihak telah bersepakat berdasarkan ketentuan syarat sahnya perjanjian, walaupun objek jual beli belum diserahkan dari penjual kepada pembeli dan pembayaran belum dilakukan oleh pembeli belum dilaksanakan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1458 KUH Perdata yang menyatakan bahwa:

Jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, segera setelah orang-orang itu mencapai kesepakatan tentang barang tersebut beserta harganya, meskipun barang itu belum diserahkan dan harganya belum dibayar.

Namun berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 1459 KUHPerdata bahwa “Hak milik atas barang yang menjadi objek jual beli belum beralih

kepada pembeli selama barang yang menjadi objek jual beli belum diserahkan oleh penjual kepada pembeli.”

Objek jual beli yang diperbolehkan oleh Undang-Undang adalah objek yang berwujud berupa benda. Oleh karenanya “sesuatu” dapat disebut benda jika dapat dikuasai manusia, dapat diraba maupun tidak, dapat dinilai dengan uang atau setidaknya tidaknya berharga untuknya dan merupakan satu kesatuan serta bersifat mandiri.<sup>35</sup> Oleh karenanya tanah yang merupakan objek kebendaan berupa sesuatu yang dapat dikuasai manusia, dapat diraba, dapat dinilai dengan uang atau setidaknya tidaknya berharga untuknya dan merupakan satu kesatuan serta bersifat mandiri.

Khusus mengenai jual beli tanah dan bangunan yang menjadi objeknya Undang-Undang menentukan bahwa jual beli tanah harus dilakukan melalui akta otentik berdasarkan ketentuan Pasal 1868 KUHPerdota. Jual beli dimaksud yaitu dilakukan melalui akta jual beli dihadapan PPAT dengan prosedur yang telah ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah jo Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.”

---

<sup>35</sup> Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata*, Ind. Hill-Co, Jakarta, 2004, hlm. 27.

Sehingga berdasarkan pasal tersebut, PPAT merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta-akta pertanahan yang salah satunya berwenang membuat akta mengenai peralihan hak atas tanah. Kewenangan tersebut sejak dulu hanya diberikan kepada PPAT untuk dilakukan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Nasional, pendaftaran tanah ini dimaksudkan guna penerbitan dan perubahan Hak-hak Atas Tanah sesuai dengan asas publisitas.

Mengkaji masalah kewenangan PPAT, penulis mengkaji mengenai kewenangan sebagai dasar suatu tindakan. Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>36</sup>

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik

---

<sup>36</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36

maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik<sup>37</sup>

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>38</sup>. Kewenangan Camat sebagai PPAT Sementara yang melaksanakan tugas PPAT sama seperti kewenangan PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

1. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
2. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
  - a. Jual beli;
  - b. Tukar menukar;
  - c. Hibah;
  - d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
  - e. Pembagian hak bersama;
  - f. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
  - g. Pemberian Hak Tanggungan;
  - h. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Berdasarkan hal tersebut dapat ditentukan bahwa akta tanah yang dibuat oleh PPAT merupakan akta otentik, karena di dalam ketentuan mengenai akta otentik yang terdapat di dalam Pasal 1868 Kitab Undang-

---

<sup>37</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 7

<sup>38</sup> Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65

Undang Hukum Perdata yang selanjutnya disebut KUHPerdata menentukan bahwa :

Suatu Akta Otentik adalah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya.

Pegawai umum dalam pasal tersebut yaitu pejabat yang ditunjuk untuk membuat akta yang telah ditentukan oleh Undang-Undang. Dalam hal ini PPAT merupakan Pejabat umum yang ditunjuk oleh Menteri berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan Bahwa: “PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri.”

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan PPAT adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta pertanahan yang dijadikan dasar untuk memperoleh hak atas tanah maupun peralihan hak atas tanah yang telah ada haknya melalui proses pendaftaran tanah di Instansi yang berwenang.

## **F. Metode Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti mempergunakan metode penelitian sebagai berikut :

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan peneliti adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian dikaitkan dengan teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif, menyangkut tanggungjawab camat

sebagai pejabat pembuat akta sementara akibat kelalaian dalam pembuatan akta otentik.

## 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah yuridis normatif<sup>39</sup> dengan menggunakan metode pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang dogmatis. Menitikberatkan penelitian terhadap data sekunder berupa bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti, artikel dan putusan hakim. Penelitian ini juga didukung oleh penelitian lapangan yang bertujuan untuk mengkaji dan meneliti data lapangan berkaitan dengan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 3. Tahap Penelitian

### a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan digunakan dalam upaya mencari landasan-landasan teoritis dan informasi-informasi yang berhubungan dengan objek penelitian dengan menggunakan data primer yaitu bahan hukum yang mengikat, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1990, hlm. 97-98

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 10-12

- 1) Bahan Hukum Primer yang sifatnya mengikat masalah-masalah yang akan di teliti berupa peraturan perundang-undangan terdiri dari :
  - a) Norma dasar Pancasila
  - b) Undang-Undang Dasar 1945
  - c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
  - d) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  - e) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
  - f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
  - g) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pendaftaran Tanah.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, untuk membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yaitu terdiri dari:
  - a) hasil karya ilmiah para sarjana
  - b) hasil penelitian dalam bentuk jurnal
  - c) artikel para ahli

2) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamu hukum, kamus bahasa, artikel.<sup>41</sup>

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Untuk menunjang dan melengkapi data sekunder dengan cara wawancara, penelitian lapangan akan dilakukan di tempat dan instansi terkait yang sekiranya berhubungan dengan objek penelitian sehingga berbagai data yang sudah ada dapat dianalisis fakta yang terjadi, apakah apa yang seharusnya dengan apa yang terjadi (antara *das sollen* dan *das sein*)

4. Teknik Pengumpulan Data

Suatu teknik pengumpulan data yang digunakan dalam suatu penelitian pada dasarnya tergantung pada ruang lingkup dan tujuan penelitian. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro teknik pengumpulan data terdiri dari studi kepustakaan, pengamatan (*observasi*) wawancara (*interview*) dan penggunaan daftar pertanyaan (*kuisisioner*). Berdasarkan ruang lingkup, tujuan dan pendekatan dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :<sup>42</sup>

a. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu alat pengumpul data yang digunakan melalui data tertulis. Penulisan melakukan penelitian terhadap dokumen

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm.53

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 51

yang erat kaitannya dengan objek penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis dan untuk memperoleh informasi dalam bentuk formal dan data resmi mengenai masalah yang diteliti yaitu dengan cara:

- 1) Inventarisasi hukum positif Indonesia;
- 2) Inventarisasi asas-asas hukum;
- 3) Inventarisasi teori-teori filsafat khususnya yang berkaitan dengan perkembangan hukum;
- 4) Menganalisis sejauh mana sinkronisasi dan harmonisasi aturan hukum baik secara horizontal maupun vertical;
- 5) Sejarah hukum;
- 6) Perbandingan hukum;
- 7) Menemukan, mengumpulkan dan memahami kembali segala aturan dan teori serta pandangan hukum.

b. Wawancara (*interview*)

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada narasumber sebagai pihak yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Hasil wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi. Faktor-faktor itu ialah pewawancara yang diwawancarai topik penelitian yang tertuang dalam daftar pertanyaan dan situasi wawancara. Pewawancara menyampaikan pertanyaan pertanyaan kepada yang

diwawancarai, narasumber dapat mempengaruhi hasil wawancara karena mutu jawaban yang diberikan tergantung pada apakah ia dapat menangkap isi pertanyaan dengan baik. Topik penelitian dapat mempengaruhi kelancaran dan hasil wawancara karena kesediaan Narasumber untuk menjawab tergantung apakah Narasumber tertarik pada masalah atau tidak.

#### 5. Alat Pengumpulan Data

- a. Alat adalah sarana yang dipergunakan. Alat pengumpulan data yang dipergunakan oleh peneliti berdasarkan penelitian normatif adalah catatan hasil telaah dokumen, dan log Book (Catatan catatan selama proses penelitian berlangsung), dan juga wawancara dari narasumber.
- b. Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan dibuat berdasarkan identifikasi masalah, alat perekam, kamera, flashdisk, laptop.

#### 6. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala gejala tertentu.<sup>43</sup> Metode analisis data yang digunakan penulis adalah normatif kualitatif. Normatif, karena penelitian bertitik tolak pada norma-norma, asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif merupakan

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm.37

analisis data dan informasi-informasi yang diperoleh secara kualitatif dari sudut pandang ilmu hukum.

7. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan, maka penelitian lapangan antara lain di lakukan:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan  
Jl.Lengkong Besar Nomor 68 Kota Bandung;
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran  
Jl.Dipatiukur No.35 Kota Bandung;
- c. Perpustakaan Fakultas Hukum Unisba Bandung  
Jl.Ranggagading No.8 Kota Bandung;
- d. Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bandung Barat.