

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Tanah memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan manusia, tidak hanya bernilai ekonomi tetapi juga bermakna sosial, budaya, dan spiritual. Sebagai negara hukum, Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan pentingnya kepastian hukum dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan peralihan hak atas tanah. Kepastian tersebut diwujudkan melalui sistem pendaftaran tanah yang menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti hak yang kuat, serta keharusan pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk setiap peralihan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>1</sup> Ketentuan ini dimaksudkan agar setiap transaksi pertanahan terdokumentasi secara autentik dan dapat dipertanggungjawabkan di hadapan hukum.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang paling fundamental dalam kehidupan manusia karena seluruh aspek kehidupan, baik ekonomi, sosial, budaya, maupun politik, tidak dapat dilepaskan dari keberadaan tanah. Dalam perspektif ekonomi, tanah berfungsi sebagai faktor produksi utama dan aset investasi yang nilainya cenderung terus meningkat. Dalam perspektif sosial, tanah menjadi simbol status, identitas, dan tempat bermukim yang membentuk komunitas. Dalam konteks ketatanegaraan, tanah memiliki dimensi politik karena menyangkut kedaulatan dan penguasaan negara atas sumber daya agraria sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>2</sup> Multidimensi nilai yang melekat pada tanah ini menjadikannya objek hukum yang sangat istimewa dan memerlukan

---

<sup>1</sup> Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>2</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pengaturan yang komprehensif, tidak seperti objek hukum kebendaan lainnya yang dapat diperlakukan semata-mata sebagai komoditas dagang biasa.

Sebagai konsekuensi logis dari dianutnya paham negara hukum (*rechtsstaat*), Republik Indonesia berkewajiban membangun sistem hukum pertanahan nasional yang mampu memberikan jaminan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Amanat konstitusional ini kemudian diwujudkan melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lazim dikenal dengan sebutan UUPA. Kehadiran UUPA pada tanggal 24 September 1960 merupakan tonggak sejarah monumental dalam hukum agraria nasional karena untuk pertama kalinya Indonesia memiliki hukum tanah yang bersifat nasional, unifikasi, dan tidak lagi berdasarkan pada dualisme hukum warisan kolonial Belanda yang membedakan hukum bagi golongan Eropa dan golongan Bumiputera.<sup>3</sup>

UUPA tidak sekadar berfungsi sebagai instrumen teknis yuridis, melainkan juga merupakan instrumen politik hukum yang bertujuan untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan digunakan untuk mencapai kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, setiap kebijakan dan praktik di bidang pertanahan harus selalu merujuk pada falsafah dan nilai-nilai yang terkandung dalam UUPA, termasuk dalam hal peralihan hak atas tanah melalui mekanisme jual beli.

Salah satu prinsip fundamental yang dianut oleh UUPA adalah perlunya kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah. Kepastian hukum ini diwujudkan melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA. Ketentuan ini kemudian dijabarkan secara lebih operasional melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pendaftaran tanah didefinisikan sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus,

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 95-97.

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.<sup>4</sup> Melalui pendaftaran tanah inilah kemudian diterbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak, mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Dalam kerangka sistem pendaftaran tanah tersebut, peralihan hak atas tanah melalui jual beli tidak dapat dilakukan secara sederhana layaknya jual beli barang bergerak. Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan 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, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>5</sup>

Ketentuan ini bersifat *imperatif*, artinya tidak ada pilihan lain bagi para pihak yang melakukan transaksi jual beli tanah dan bangunan selain menggunakan jasa PPAT untuk menuangkan kesepakatan mereka ke dalam akta autentik. PPAT sendiri adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.<sup>6</sup> Dengan demikian, akta PPAT berkedudukan sebagai akta autentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna tentang apa

---

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>5</sup> *Ibid*, Pasal 37 ayat (1)

<sup>6</sup> *Ibid*, Pasal 1 ayat (24)

yang dimuat di dalamnya, sepanjang tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya.

Penggunaan akta PPAT dalam setiap transaksi jual beli tanah dan bangunan mengandung setidaknya tiga fungsi strategis. Fungsi pertama adalah fungsi formalitas, yaitu bahwa akta PPAT merupakan syarat mutlak (*conditio sine qua non*) untuk dapat dilakukannya pendaftaran peralihan hak di kantor pertanahan. Tanpa akta PPAT, proses balik nama sertifikat tidak mungkin dapat dilaksanakan, sehingga secara yuridis formal peralihan hak belum terjadi meskipun uang telah dibayar lunas dan objek tanah telah dikuasai secara fisik.

Fungsi kedua adalah fungsi pembuktian, yaitu bahwa akta PPAT menjadi alat bukti autentik yang sempurna mengenai telah dilakukannya perbuatan hukum jual beli beserta segala syarat dan ketentuan yang disepakati para pihak. Fungsi ketiga adalah fungsi perlindungan, yaitu bahwa proses pembuatan akta PPAT melibatkan peran aktif pejabat umum yang netral dan profesional yang berkewajiban untuk memberikan penyuluhan hukum, memastikan para pihak memenuhi syarat subjektif dan objektif, serta memastikan objek tanah tidak dalam status sengketa atau jaminan utang.<sup>7</sup> Ketiga fungsi strategis ini menunjukkan bahwa formalitas hukum dalam jual beli tanah dan bangunan bukanlah sekadar prosedur birokratis yang berbelit-belit, melainkan instrumen perlindungan yang dirancang untuk mengantisipasi dan mencegah timbulnya sengketa di kemudian hari.

Dengan demikian, rumusan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 harus dipahami sebagai bentuk tanggung jawab negara untuk hadir di tengah-tengah masyarakat dalam setiap transaksi pertanahan. Negara tidak membiarkan warga negaranya bertransaksi dalam ruang hampa hukum yang hanya mengandalkan kepercayaan semata, karena kesadaran dan pemahaman hukum masyarakat yang tidak merata justru dapat menjadi celah bagi pihak-pihak yang beritikad buruk untuk melakukan kecurangan. Kehadiran PPAT sebagai pejabat umum yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah merupakan

---

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, "*Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*", (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 58-60.

manifestasi kehadiran negara dalam memberikan pelayanan, perlindungan, dan kepastian hukum.

Oleh karena itu, setiap transaksi jual beli tanah dan bangunan yang dilakukan tanpa melalui prosedur formal yang dipersyaratkan, baik dilakukan secara lisan maupun hanya dengan perjanjian di bawah tangan, pada hakikatnya berada dalam wilayah abu-abu hukum yang tidak mendapatkan legitimasi penuh dari sistem hukum pertanahan nasional, dan berpotensi besar melahirkan sengketa di kemudian hari.

Meskipun perangkat hukum telah tersedia secara lengkap dan sistem pendaftaran tanah telah dirancang sedemikian rupa untuk menjamin kepastian hukum, dalam praktiknya transaksi jual beli tanah dan bangunan masih kerap dilakukan tanpa mengindahkan formalitas yang dipersyaratkan. Fenomena ini bukanlah kasus yang terisolasi atau bersifat sporadis, melainkan merupakan praktik yang cukup mengakar dan terlembaga dalam kebiasaan masyarakat, terutama di daerah-daerah yang akses terhadap pelayanan PPAT masih terbatas atau di kalangan masyarakat ekonomi menengah ke bawah yang berusaha menghindari biaya transaksi yang dianggap memberatkan.

Masyarakat seringkali hanya mengandalkan kesepakatan lisan atau perjanjian di bawah tangan dengan alasan kepraktisan, efisiensi biaya, kecepatan waktu, atau sekadar karena hubungan kepercayaan yang sudah lama terjalin antarpara pihak. Dalam banyak kasus, transaksi hanya didasarkan pada kwitansi pembayaran yang ditulis tangan di atas kertas segel, disaksikan oleh tetangga atau kepala dusun, tanpa ada dokumentasi yuridis yang memadai dan tanpa melibatkan pejabat umum yang berwenang.<sup>8</sup>

Kebiasaan melakukan transaksi jual beli tanah secara lisan atau dengan perjanjian di bawah tangan ini berlangsung secara turun-temurun dan sulit dihilangkan meskipun sistem hukum modern telah memberikan instrumen perlindungan yang lebih memadai. Akar persoalan ini tidak dapat dilepaskan dari karakteristik masyarakat Indonesia yang komunal dan masih mengedepankan pola

---

<sup>8</sup> Maria S.W. Sumardjono, *"Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi"*, (Jakarta: Kompas, 2005), hlm. 72-74.

hubungan personal dan kekeluargaan dalam setiap interaksi sosial, termasuk dalam transaksi bisnis.

Masyarakat cenderung lebih percaya pada "omong-omong" atau "janji lisan" yang dianggap lebih mengikat secara moral dan sosial daripada dokumen hukum yang terkesan formal dan kaku. Selain itu, masih terbatasnya kesadaran dan pemahaman hukum masyarakat mengenai konsekuensi yuridis dari transaksi yang tidak terdokumentasi secara autentik turut memperkuat kebiasaan ini. Banyak masyarakat yang tidak mengetahui bahwa perjanjian lisan atau perjanjian di bawah tangan memiliki kelemahan fundamental dalam hal pembuktian ketika terjadi sengketa, karena tidak memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna seperti akta autentik.<sup>9</sup>

Faktor lain yang turut melanggengkan praktik ini adalah masih belum meratanya keberadaan PPAT di seluruh wilayah Indonesia, terutama di daerah-daerah terpencil, kepulauan, atau wilayah perbatasan. Meskipun secara normatif setiap kabupaten/kota telah memiliki kantor PPAT, namun distribusinya masih terkonsentrasi di pusat-pusat perkotaan. Masyarakat di pedesaan yang ingin melakukan transaksi jual beli tanah seringkali harus menempuh jarak puluhan kilometer dan mengeluarkan biaya transportasi yang tidak sedikit hanya untuk menemui PPAT.

Belum lagi biaya jasa PPAT, biaya pengukuran, biaya pendaftaran, dan pajak-pajak yang terkait dengan transaksi jual beli tanah. Akumulasi biaya transaksi yang cukup tinggi ini seringkali menjadi beban yang tidak terjangkau oleh masyarakat ekonomi lemah, sehingga mereka memilih jalan pintas dengan melakukan transaksi secara lisan atau di bawah tangan.<sup>10</sup> Kondisi ini menciptakan paradoks hukum: di satu sisi negara menyediakan instrumen perlindungan yang ideal, namun di sisi lain akses untuk memperoleh instrumen perlindungan tersebut masih terbatas dan mahal bagi sebagian besar masyarakat.

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *"Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum"*, (Jakarta: Rajawali, 1982), hlm. 152-155.

<sup>10</sup> A.P. Parlindungan, *"Pendaftaran Tanah di Indonesia"*, (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 88-90.

Konsekuensi dari kebiasaan melakukan transaksi tanpa mengikuti prosedur formal baru dirasakan ketika terjadi perselisihan di kemudian hari. Pada saat itulah masyarakat menyadari bahwa alat bukti yang mereka miliki, entah itu kwitansi pembayaran, surat perjanjian di bawah tangan, atau sekadar kesaksian lisan ternyata tidak cukup kuat untuk mempertahankan haknya di hadapan hukum. Akta di bawah tangan, meskipun ditandatangani oleh para pihak, tidak memiliki kekuatan pembuktian formal yang sempurna dan dapat disangkal keabsahannya oleh pihak lawan. Lebih-lebih lagi perjanjian lisan yang tidak memiliki bukti tertulis sama sekali, pembuktiannya sangat bergantung pada kesaksian yang rentan terhadap manipulasi dan rekayasa. Akibatnya, kebenaran materiil mengenai siapa sebenarnya yang telah membeli tanah dan siapa yang berhak atas tanah tersebut menjadi sulit diungkapkan, dan proses peradilan harus bekerja ekstra keras untuk merekonstruksi peristiwa hukum yang telah berlalu tanpa dukungan bukti autentik yang memadai.<sup>11</sup>

Akumulasi dari berbagai faktor di atas, budaya hukum masyarakat yang masih mengedepankan transaksi informal, keterbatasan akses terhadap pelayanan PPAT, tingginya biaya transaksi formal, serta rendahnya kesadaran dan pemahaman hukum telah menciptakan ekosistem yang kondusif bagi tumbuh suburnya praktik transaksi jual beli tanah dan bangunan yang tidak terdokumentasi secara autentik.

Ekosistem inilah yang kemudian menjadi lahan subur bagi munculnya berbagai patologi hukum dalam transaksi pertanahan, salah satu yang paling sering terjadi adalah praktik *double verkoop* atau penjualan ganda. Celah hukum yang tercipta dari ketiadaan dokumentasi autentik dan lemahnya alat bukti dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang beritikad buruk untuk melakukan tindakan-tindakan yang merugikan pihak lain. Dalam konteks inilah penelitian mengenai *double verkoop* menemukan relevansinya, karena berakar pada problem empiris yang nyata dan masih terus berlangsung dalam praktik transaksi pertanahan di masyarakat.

---

<sup>11</sup> Sudikno Mertokusumo, "*Hukum Acara Perdata Indonesia*", (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm. 135-137.

*Double verkoop* merupakan keadaan di mana seorang penjual mengalihkan objek tanah dan bangunan yang sama kepada lebih dari satu pembeli. Praktik ini tidak hanya melanggar asas itikad baik dalam hukum perjanjian, tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum mengenai pihak manakah yang seharusnya memperoleh hak atas objek tanah dan bangunan tersebut. Dalam perspektif hukum perjanjian, *double verkoop* menunjukkan adanya pelanggaran terhadap prinsip *pacta sunt servanda* bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah mengikat para pihak sebagai undang-undang. Penjual yang melakukan penjualan ganda secara sadar telah mengingkari kewajiban hukum yang lahir dari perjanjian pertama, dan tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai wanprestasi atau bahkan perbuatan melawan hukum tergantung pada konstruksi faktualnya.<sup>12</sup>

Kompleksitas *double verkoop* semakin bertambah ketika faktor pembayaran turut mempengaruhi dinamika hubungan hukum antarpara pihak. Dalam banyak kasus, transaksi pertama yang dilakukan secara lisan atau di bawah tangan tidak dibarengi dengan pelunasan pembayaran sesuai kesepakatan. Pembeli pertama hanya membayar uang muka atau sebagian dari harga total, dengan janji akan melunasi sisa pembayaran pada waktu tertentu. Namun karena berbagai sebab, pembeli pertama tidak dapat memenuhi janjinya untuk melunasi sisa pembayaran tersebut. Penjual yang merasa belum menerima haknya secara penuh dan merasa telah ditunggu terlalu lama kemudian mengambil inisiatif untuk menjual kembali objek yang sama kepada pihak lain. Tindakan ini dilakukan secara sepihak tanpa terlebih dahulu menyelesaikan hubungan hukum dengan pembeli pertama, misalnya dengan mengirimkan somasi, menawarkan pengembalian uang, atau meminta persetujuan pembatalan perjanjian. Penjual berasumsi bahwa karena pembayaran belum lunas, maka hak milik atas tanah belum beralih dan ia masih berwenang penuh untuk menjual tanahnya kepada siapa pun.<sup>13</sup>

Asumsi penjual tersebut tidak sepenuhnya salah namun juga tidak sepenuhnya benar menurut hukum. Dalam perspektif hukum perjanjian, jual beli

---

<sup>12</sup> Subekti, "*Hukum Perjanjian*", (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 45-47.

<sup>13</sup> Mariam Darus Badruzaman, "*Kompilasi Hukum Perikatan*", (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 87-89.

tanah dan bangunan meskipun dilakukan secara lisan atau di bawah tangan tetap mengikat para pihak sepanjang memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu kesepakatan, kecakapan, hal tertentu, dan kausa yang halal.<sup>14</sup> Dengan terpenuhinya keempat syarat tersebut, maka lahirlah perjanjian jual beli yang sah meskipun tidak dituangkan dalam akta autentik. Konsekuensinya, penjual tidak dapat secara sepihak membatalkan perjanjian tanpa melalui mekanisme hukum yang semestinya. Pasal 1266 KUHPerdata mensyaratkan bahwa pembatalan perjanjian karena wanprestasi harus dimintakan kepada hakim, kecuali diperjanjikan lain secara tegas.<sup>15</sup> Jika penjual tetap memaksakan diri menjual objek yang sama kepada pihak lain tanpa terlebih dahulu memperoleh pembatalan perjanjian dari pengadilan atau tanpa persetujuan pembeli pertama, maka tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata.<sup>16</sup>

Dari sisi pembeli pertama, ia mengalami kerugian ganda. Pertama, uang yang telah dibayarkan tidak dikembalikan oleh penjual. Kedua, objek tanah yang menjadi harapan untuk dimiliki dan dikuasai ternyata dijual kembali kepada pihak lain. Pembeli pertama yang telah membayar sebagian harga dan mungkin telah menguasai serta membangun rumah di atas tanah tersebut dipaksa kehilangan semua yang telah ia usahakan. Sementara dari sisi pembeli kedua, ia juga berada dalam posisi yang dirugikan meskipun mungkin telah melakukan transaksi dengan prosedur yang lebih formal. Pembeli kedua yang telah membayar lunas harga tanah dan bangunan, telah membuat akta jual beli di hadapan PPAT, dan bahkan telah mengajukan permohonan balik nama sertifikat, tiba-tiba harus berhadapan dengan klaim dari pembeli pertama yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut.

Pembeli kedua yang sama sekali tidak mengetahui adanya transaksi sebelumnya dan telah melakukan segala sesuatunya dengan itikad baik ternyata harus menerima kenyataan bahwa objek yang dibelinya adalah objek sengketa.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>15</sup> *Ibid*, Pasal 1266.

<sup>16</sup> *Ibid*, Pasal 1365.

<sup>17</sup> Rosa Agustina, "Perbuatan Melawan Hukum", (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 115-117.

Dalam varian lain, pembeli kedua pun dapat saja melakukan transaksi secara lisan atau di bawah tangan sehingga posisinya sama-sama lemah di hadapan hukum. Dalam situasi demikian, tidak hanya pembeli pertama yang dirugikan, tetapi juga pembeli kedua yang tidak kalah itikad baiknya. Keduanya menjadi korban dari tindakan penjual yang tidak bertanggung jawab.

Fenomena *double verkoop* dengan seluruh kompleksitasnya ini telah cukup banyak menimbulkan sengketa pertanahan yang diputus oleh Mahkamah Agung melalui berbagai putusannya. Yurisprudensi Mahkamah Agung menunjukkan adanya kecenderungan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pembeli yang beritikad baik dan lebih dahulu melakukan transaksi serta menguasai objek sengketa. Dalam Putusan Nomor 1234 K/Pdt/2015 misalnya, Mahkamah Agung menegaskan bahwa pembeli yang beritikad baik harus dilindungi meskipun jual belinya belum dibalik nama atas namanya.<sup>18</sup> Putusan Nomor 2761 K/Pdt/2017 juga menyatakan bahwa pembeli yang telah menguasai objek jual beli dan melakukan pembayaran berhak atas perlindungan hukum.<sup>19</sup>

Demikian pula Putusan Nomor 3255 K/Pdt/2019 yang memberikan pengakuan terhadap kekuatan pembuktian akta di bawah tangan yang telah dilegalisasi sepanjang dapat dibuktikan kebenarannya.<sup>20</sup> Namun demikian, prinsip-prinsip yang dikembangkan melalui yurisprudensi ini tidak dapat diterapkan secara general mengingat terdapat ketentuan formal dalam hukum agraria yang mensyaratkan akta PPAT sebagai bukti peralihan hak. Disparitas antara perlindungan terhadap pihak yang beritikad baik dengan pemenuhan asas formalitas hukum inilah yang menciptakan kompleksitas dalam analisis yuridis *double verkoop* dan belum terselesaikan secara tuntas hingga saat ini.

Dari gambaran kompleksitas *double verkoop* dalam berbagai varian bentuk perjanjian serta dinamika hubungan hukum antarpara pihak yang dipengaruhi oleh faktor pembayaran, setidaknya terdapat tiga persoalan yuridis

---

<sup>18</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 1234 K/Pdt/2015, pertimbangan hukum hlm. 45.

<sup>19</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 2761 K/Pdt/2017, pertimbangan hukum hlm. 38-39.

<sup>20</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 3255 K/Pdt/2019, pertimbangan hukum hlm. 52.

fundamental yang melatarbelakangi pentingnya penelitian ini dilakukan. Ketiga persoalan tersebut saling berkaitan dan membentuk suatu kesatuan problematik yang memerlukan pemetaan dan analisis secara komprehensif dari perspektif yuridis normatif.

Persoalan yuridis pertama menyangkut keabsahan jual beli objek tanah dan bangunan yang dilakukan tidak sesuai dengan formalitas yang dipersyaratkan peraturan perundang-undangan. Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan tegas mensyaratkan bahwa peralihan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta PPAT.<sup>21</sup> Ketentuan ini bersifat *imperatif*, namun dalam praktiknya masih banyak transaksi yang dilakukan secara lisan atau hanya dengan perjanjian di bawah tangan. Ketiadaan akta PPAT dalam transaksi pertama maupun transaksi kedua pada kasus *double verkoop* menimbulkan ketidakjelasan mengenai status hukum perjanjian jual beli tersebut.

Terdapat ambivalensi dalam menafsirkan apakah perjanjian jual beli yang dilakukan secara lisan atau di bawah tangan sama sekali tidak mempunyai kekuatan hukum dan dianggap batal demi hukum, ataukah perjanjian tersebut tetap sah sebagai perjanjian namun tidak memenuhi syarat formal untuk pendaftaran peralihan hak, atau tetap sah sebagai perjanjian dengan kekuatan mengikat terhadap para pihak yang membuatnya namun tidak dapat dijadikan dasar untuk mengklaim hak kepemilikan atas tanah sebelum ditingkatkan menjadi akta autentik.<sup>22</sup>

Ambivalensi dalam menafsirkan kedudukan hukum jual beli tanah yang tidak menggunakan akta PPAT ini bersumber pada perbedaan pendekatan antara hukum perdata dan hukum administrasi. Dalam perspektif hukum perdata, jual beli adalah perjanjian konsensual yang lahir pada saat tercapai kesepakatan antara penjual dan pembeli mengenai harga dan objek. Dengan demikian, jual beli tanah secara lisan atau di bawah tangan dipandang sah dan mengikat sepanjang memenuhi Pasal 1320 KUHPperdata. Namun dalam perspektif hukum administrasi pertanahan, peralihan hak atas tanah baru diakui secara formal setelah didaftarkan

---

<sup>21</sup> Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>22</sup> Urip Santoso, "*Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*", (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 212-215.

di kantor pertanahan, dan pendaftaran tersebut mensyaratkan adanya akta PPAT sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum jual beli.<sup>23</sup> Tarik-menarik antara kedua pendekatan ini belum menemukan titik temu yang jelas, dan dalam praktik peradilan seringkali menimbulkan putusan yang berbeda-beda tergantung pada konstruksi fakta dan pertimbangan hakim. Ketidakjelasan ini berdampak langsung pada penyelesaian sengketa *double verkoop*, terutama dalam menentukan pihak mana yang sesungguhnya memiliki hak yang lebih kuat atas objek tanah dan bangunan yang diperjualbelikan.

Persoalan yuridis kedua berkaitan dengan akibat hukum dari tindakan penjual yang melakukan penjualan ulang objek tanah dan bangunan yang sama kepada pihak lain tanpa terlebih dahulu menyelesaikan hubungan hukum dengan pembeli pertama. Tindakan penjual ini menimbulkan persoalan kualifikasi yuridis apakah termasuk wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Dalam kerangka hukum perjanjian, wanprestasi adalah tidak dipenuhinya prestasi oleh debitur sebagaimana yang telah diperjanjikan.<sup>24</sup>

Jika penjual berkewajiban untuk menyerahkan hak milik atas tanah kepada pembeli pertama, maka dengan menjual tanah yang sama kepada pembeli kedua, penjual telah melakukan wanprestasi karena tidak mungkin lagi menyerahkan objek yang sama kepada pembeli pertama. Namun di sisi lain, tindakan penjual menjual tanah kepada pembeli kedua juga dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subjektif pembeli pertama yang lahir dari perjanjian dan bertentangan dengan kewajiban hukum penjual untuk tidak merugikan pihak lain.<sup>25</sup> Perbedaan kualifikasi ini berdampak pada penentuan dasar gugatan, beban pembuktian, dan bentuk ganti rugi yang dapat dituntut oleh pembeli pertama.

Belum adanya kejelasan mengenai hak penjual untuk secara sepihak membatalkan perjanjian jual beli pertama dan menjual objek kepada pihak lain menjadi persoalan tersendiri. Pasal 1266 KUHPerdara mengatur bahwa

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia*", Op.Cit., hlm. 478-480.

<sup>24</sup> Subekti, "*Pokok-Pokok Hukum Perdata*", (Jakarta: Intermasa, 2003), hlm. 147.

<sup>25</sup> Rosa Agustina, "*Perbuatan Melawan Hukum*", Op.Cit., hlm. 89-91.

pembatalan perjanjian karena wanprestasi harus dimintakan kepada hakim, kecuali diperjanjikan lain secara tegas.<sup>26</sup> Namun dalam praktiknya, banyak penjual yang menganggap bahwa wanprestasi dari pembeli pertama memberikan hak otomatis kepada penjual untuk membatalkan perjanjian dan menjual tanah kepada pihak lain. Asumsi ini tidak sepenuhnya tepat karena hak untuk membatalkan perjanjian secara sepihak hanya ada jika diperjanjikan secara tegas dalam perjanjian, atau jika undang-undang menentukan demikian. Dalam konteks jual beli tanah yang dilakukan secara lisan atau di bawah tangan, klausul pembatalan sepihak hampir pasti tidak pernah dicantumkan. Dengan demikian, penjual yang melakukan penjualan ulang tanpa terlebih dahulu memperoleh pembatalan perjanjian dari pengadilan atau tanpa persetujuan pembeli pertama telah bertindak melawan hukum.

Persoalan juga muncul mengenai kedudukan pembeli pertama yang belum melunasi pembayaran namun telah melakukan sebagian kewajibannya. Terdapat ketidakjelasan apakah pembeli pertama yang telah membayar uang muka atau sebagian harga memiliki hak yang dilindungi hukum atas tanah tersebut, ataukah karena pembayaran belum lunas maka penjual masih bebas untuk menjual tanahnya kepada siapa pun. Dalam perspektif keadilan, pembeli pertama yang telah membayar sebagian harga tidak dapat disamakan dengan pihak yang sama sekali belum melakukan pembayaran. Terdapat hak yang telah melekat pada diri pembeli pertama sebagai konsekuensi dari pembayaran yang telah dilakukannya, meskipun hak tersebut belum berupa hak milik atas tanah. Namun sejauh mana kekuatan hak tersebut dan bagaimana perlindungannya ketika berhadapan dengan hak pembeli kedua yang mungkin telah melakukan pembayaran lunas dan bahkan telah memperoleh akta PPAT, masih menjadi persoalan yang belum terselesaikan.<sup>27</sup>

Persoalan yuridis ketiga menyangkut perlindungan hukum bagi para pihak yang beritikad baik dalam transaksi jual beli tanah dan bangunan. Baik pembeli pertama yang telah membayar sebagian harga maupun pembeli kedua yang

---

<sup>26</sup> Pasal 1266 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>27</sup> Badruzaman, "*Kompilasi Hukum Perikatan*", Op.Cit., hlm. 112-114.

mungkin telah melaksanakan transaksi dengan prosedur lebih lengkap, sama-sama mengklaim dirinya sebagai pihak yang beritikad baik. Dalam perspektif yuridis normatif, belum terdapat parameter yang jelas dan seragam mengenai kriteria yang digunakan untuk menentukan pihak yang benar-benar beritikad baik.

Ketidajelasan ini mencakup apakah itikad baik diukur dari pengetahuan pembeli mengenai adanya transaksi sebelumnya, apakah pembeli pertama yang tidak melunasi pembayaran sesuai janji masih dapat dikategorikan sebagai pihak yang beritikad baik, dan apakah pembeli kedua yang telah melakukan pengecekan sertipikat di kantor pertanahan dan menemukan bahwa tanah masih atas nama penjual otomatis dianggap beritikad baik meskipun tidak menanyakan secara langsung mengenai penguasaan fisik tanah.<sup>28</sup>

Hal ini berimplikasi pada bentuk perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada masing-masing pihak. Terdapat ketidakpastian apakah perlindungan hukum diberikan dalam bentuk pengakuan hak kepemilikan atas tanah, ataukah cukup dalam bentuk ganti rugi. Jika pembeli pertama yang lebih dahulu bertransaksi namun belum melunasi pembayaran diberikan hak atas tanah, maka hal ini berpotensi merugikan pembeli kedua yang telah membayar lunas dan mungkin telah mengeluarkan biaya cukup besar. Sebaliknya, jika pembeli kedua yang memiliki akta PPAT diberikan hak atas tanah, maka pembeli pertama yang telah membayar sebagian harga dan mungkin telah bertahun-tahun menguasai serta membangun rumah di atas tanah tersebut akan mengalami kerugian yang tidak proporsional.<sup>29</sup>

Yurisprudensi Mahkamah Agung dalam beberapa putusannya memang cenderung melindungi pembeli yang beritikad baik dan lebih dahulu bertransaksi serta menguasai objek sengketa. Putusan Nomor 1234 K/Pdt/2015, Putusan Nomor 2761 K/Pdt/2017, dan Putusan Nomor 3255 K/Pdt/2019 menjadi rujukan penting dalam perlindungan terhadap pembeli yang beritikad baik.<sup>30</sup> Namun demikian, prinsip-prinsip yang dikembangkan melalui yurisprudensi ini tidak

---

<sup>28</sup> Badruzaman, "*Kompilasi Hukum Perikatan*", Op.Cit., hlm. 112-114.

<sup>29</sup> Sutedi, "*Peralihan Hak Atas Tanah*", Op.Cit., hlm. 134-136.

<sup>30</sup> Maria S.W. Sumardjono, "*Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*", (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 156-158.

dapat diterapkan secara general mengingat terdapat ketentuan formal dalam hukum agraria yang mensyaratkan akta PPAT sebagai bukti peralihan hak.

Disparitas antara perlindungan terhadap pihak yang beritikad baik dengan pemenuhan asas formalitas hukum inilah yang menciptakan kompleksitas dalam analisis yuridis *double verkoop*. Di satu sisi, perlindungan terhadap pihak yang beritikad baik merupakan manifestasi dari asas keadilan dan kemanfaatan. Di sisi lain, kepastian hukum menuntut adanya formalitas yang baku dan seragam dalam setiap transaksi pertanahan. Menemukan titik keseimbangan antara ketiga nilai hukum keadilan, kemanfaatan, dan kepastian dalam penyelesaian *sengketa double verkoop* merupakan tantangan yang belum tuntas dijawab oleh sistem hukum Indonesia.<sup>31</sup>

Berdasarkan seluruh uraian di atas, penelitian yang berjudul "ANALISIS YURIDIS AKIBAT HUKUM *DOUBLE VERKOOP* DALAM JUAL BELI OBJEK TANAH DAN BANGUNAN" ini dipandang penting, dan strategis untuk dilakukan. Penting karena penelitian ini menyentuh persoalan fundamental dalam hukum pertanahan yang berkaitan langsung dengan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang melakukan transaksi jual beli tanah dan bangunan. Strategis karena penelitian ini tidak hanya menganalisis persoalan pada tataran normatif, tetapi juga merumuskan konstruksi yuridis yang dapat dijadikan acuan dalam penyelesaian sengketa *double verkoop* di berbagai varian bentuk perjanjian.

---

<sup>31</sup> Santoso, "Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah", Op.Cit., hlm. 145-147.

## 1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penelitian ini dirumuskan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimana keabsahan jual beli objek tanah dan bangunan yang dilakukan secara lisan dan di bawah tangan dalam konstruksi *double verkoop*?
2. Bagaimana akibat hukum *double verkoop* dalam jual beli objek tanah dan bangunan bagi penjual, pembeli pertama, dan pembeli kedua?
3. Bagaimana perlindungan hukum bagi pembeli pertama dan pembeli kedua yang beritikad baik dalam sengketa *double verkoop* objek tanah dan bangunan?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk menganalisis dan menemukan keabsahan jual beli objek tanah dan bangunan yang dilakukan secara lisan dan di bawah tangan dalam konstruksi *double verkoop*.
2. Untuk menganalisis dan menemukan akibat hukum *double verkoop* dalam jual beli objek tanah dan bangunan bagi penjual, pembeli pertama, dan pembeli kedua.
3. Untuk menganalisis dan menemukan perlindungan hukum bagi pembeli pertama dan pembeli kedua yang beritikad baik dalam sengketa *double verkoop* objek tanah dan bangunan.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum perdata khususnya hukum agraria dan hukum perjanjian, terutama yang berkaitan dengan teori keabsahan kontrak dalam transaksi jual beli tanah dan bangunan yang tidak memenuhi formalitas akta PPAT.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah pemikiran hukum mengenai konstruksi yuridis *double verkoop* dalam berbagai varian bentuk perjanjian, sehingga dapat menjadi landasan normatif dalam penyelesaian sengketa pertanahan di masa mendatang.
3. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan bahan kajian lanjutan bagi akademisi, peneliti, dan mahasiswa yang tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam mengenai *double verkoop* dan permasalahan hukum lainnya dalam bidang hukum pertanahan.

### 2. Manfaat Praktis

1. **Bagi Masyarakat: Memberikan pengetahuan dan kesadaran hukum** mengenai pentingnya transaksi jual beli tanah yang sesuai prosedur formal serta pemahaman tentang hak dan perlindungan hukum dalam sengketa *double verkoop*.
2. **Bagi Mahasiswa:** Menjadi bahan bacaan, referensi, dan inspirasi untuk mendalami permasalahan hukum pertanahan dan hukum perjanjian, serta memperluas wawasan mengenai kompleksitas sengketa *double verkoop*.
3. **Bagi Kampus:** Memperkaya koleksi kepustakaan di bidang hukum agraria dan hukum perdata, serta menjadi bahan diskusi dan kajian dalam perkuliahan maupun kegiatan akademik lainnya.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran menyeluruh, skripsi ini akan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini memuat kerangka teori hukum yang relevan: Teori-Teori Hukum dalam jual beli tanah dan bangunan, Keabsahan Jual Beli Tanah dan Bangunan, *Double Verkoop*, serta Perlindungan Hukum Para Pihak.

### **BAB III: METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan pendekatan penelitian (yuridis normatif), jenis dan sumber data (bahan hukum primer, sekunder, dan tersier), teknik pengumpulan data (studi dokumen), serta teknik analisis data yang digunakan.

### **BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini merupakan inti dari penelitian yang menyajikan analisis terhadap tiga rumusan masalah. Pertama, analisis mengenai keabsahan jual beli objek tanah dan bangunan yang dilakukan secara lisan dan di bawah tangan dalam konstruksi *double verkoop*. Kedua, analisis mengenai akibat hukum *double verkoop* bagi penjual, pembeli pertama, dan pembeli kedua. Ketiga, analisis mengenai perlindungan hukum bagi pembeli pertama dan pembeli kedua yang beritikad baik dalam sengketa *double verkoop* objek tanah dan bangunan.

### **BAB V: PENUTUP**

Berisi Kesimpulan dan Saran.

#### **Daftar Pustaka**

Lampiran-Lampiran (jika diperlukan, seperti dokumen putusan pengadilan yang relevan).