

**URGENSI PERJANJIAN PENGIKATAN JUAL BELI TERHADAP TANAH YANG
BELUM BERSERTIFIKAT DI INDONESIA**

**Ni Komang Pramudiasari¹, I Kadek Dony Hartawan², Ni Komang Irma Adi
Sukmaningsih³**

Universitas Pendidikan Ganesha

**E-mail : pramudiasari@student.undiksa.ac.id, marissa.pitbull@Yahoo.com,
nikm.irma@undiksha.ac.id**

ABSTRAK

Fokus utama kajian ini adalah mengevaluasi kerangka hukum Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas objek tanah yang belum terdaftar/sertifikat di Indonesia, sekaligus merumuskan formulasi regulasi ideal guna menghadirkan perlindungan serta kepastian hukum bagi para pihak. Pendorong utama studi ini yakni belum tersedianya aturan spesifik yang menaungi PPJB atas tanah belum bersertifikat, sehingga praktiknya sejauh ini sebatas bersandar pada kaidah umum hukum kontrak, aturan pertanahan umum, serta kebiasaan Notaris. Kondisi ini memicu kepakuman norma yang rawan menimbulkan disparitas penerapan di lapangan hingga potensi sengketa. Dengan memakai pendekatan konseptual dan perundang-undangan, metode yuridis normatif diterapkan untuk mengkaji materi hukum primer, sekunder, maupun tersier secara kualitatif. Temuan penelitian mengindikasikan bahwa regulasi perundang-undangan nasional belum mengatur PPJB atas tanah tak bersertifikat secara komprehensif, sehingga daya ikatnya murni berlandaskan asas kebebasan berkontrak sebagaimana terkandung dalam KUHPerdata. Oleh sebab itu, pembentukan regulasi khusus amat mendesak guna menetapkan status hukum PPJB, kriteria objek tanah, klausul baku, kewajiban kehati-hatian Notaris, jaminan hukum pembeli beritikad baik, hingga mekanisme penyelesaian perselisihan. Kehadiran aturan ini diproyeksikan mampu menjamin kepastian hukum, keseragaman prosedur, serta jaminan perlindungan yang lebih efektif.

Kata Kunci: Perjanjian Pengikatan Jual Beli, tanah belum bersertifikat, kepastian hukum, notaris, ius constituendum.

ABSTRACT

This study focuses on evaluating the legal framework of the Sale and Purchase Binding Agreement (PPJB) for uncertified land in Indonesia and formulating an ideal regulatory model to ensure legal protection and certainty for all parties involved. The primary driver of this research is the lack of specific regulations governing PPJB on uncertified land, which forces its practical implementation to rely merely on general contract law, overall agrarian provisions, and customary notarial practices. This circumstance creates a normative void that risks causing inconsistent procedures and legal disputes. Utilizing statutory and conceptual approaches, this normative legal research analyzes primary, secondary, and tertiary legal sources through qualitative examination. Findings reveal that current Indonesian laws do not comprehensively govern PPJB for uncertified land, leaving its enforceability dependent strictly on the freedom of contract principle under the Civil Code. Consequently, dedicated regulations are urgently required to define the legal standing of PPJB, land eligibility standards, mandatory contractual terms, notarial duty of care, protections for good-faith buyers, and dispute resolution channels. Such legislation is expected to establish legal certainty, procedural uniformity, and enhanced legal safeguards.

Keywords: Sale and Purchase Binding Agreement (PPJB), uncertified land, legal certainty, notary, ius constituendum.

PENDAHULUAN

Sebagai salah satu sumber daya agraria, tanah memegang peranan sentral dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Di samping dimanfaatkan sebagai area hunian serta penunjang kegiatan ekonomi, tanah pun menyimpan dimensi sosial yang berkorelasi erat terhadap tingkat kesejahteraan warga. Seiring melaju pesatnya pertumbuhan penduduk serta agenda pembangunan nasional, tingkat aktivitas peralihan kepemilikan tanah kian menunjukkan tren peningkatan. Situasi tersebut menuntut hadirnya jaminan kepastian hukum dalam tiap transaksi pertanahan demi melindungi hak-hak pihak yang berikat hubungan hukum. Hal ini sejalan dengan spirit pendaftaran tanah yang dimuat pada Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) serta dipertegas di dalam PP No. 24 Tahun 1997.

Sistem pendaftaran tanah difungsikan sebagai instrumen yuridis guna menyajikan jaminan kepastian serta perlindungan hukum bagi pemegang hak melalui penerbitan sertifikat

sebagai bukti kepemilikan yang otentik. Terbitnya sertifikat merupakan wujud nyata kepastian hukum dari negara, di mana dokumen tersebut berperan mutlak membuktikan kebenaran data yuridis dan fisik atas sebidang tanah (Boedi Harsono, 2007). Kekuatan pembuktian sertifikat dinyatakan sah dan kuat sepanjang keterangan fisik serta yuridis di dalamnya selaras dengan catatan pada buku tanah maupun surat ukur (Adrian Sutedi, 2006).

Akan tetapi, kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa sebagian besar tanah warga belum terdaftar resmi sehingga tidak/belum berstatus sertifikat. Kondisi ini dipicu beragam kendala, mulai dari biaya pendaftaran yang dirasa memberatkan, kendala birokrasi yang memakan waktu lama, status tanah yang terganjal proses pewarisan, hingga masih kuatnya ketergantungan pada bukti kepemilikan tradisional seperti girik, petok D, letter C, maupun pipil. Lantaran kebutuhan transaksi kerap kali tidak dapat ditunda sampai proses pendaftaran sertifikat rampung, masyarakat umumnya memilih jalan pintas dengan menyusun perjanjian pendahuluan sebagai fondasi hukum antara pihak pembeli dan penjual.

Bentuk kesepakatan pendahuluan yang kerap diterapkan dalam praktik adalah Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Pada dasarnya, PPJB difungsikan sebagai kesepakatan awal yang dibuat sebelum pelaksanaan Akta Jual Beli (AJB) di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Mekanisme PPJB menjadi sarana pengikat kala syarat peralihan hak belum terpenuhi secara mutlak, contohnya pelunasan harga yang belum selesai, dokumen pendukung yang belum lengkap, atau status tanah yang masih dalam tahap permohonan sertifikat. Dengan kata lain, PPJB hadir untuk mengakomodasi kebutuhan praktis guna mempertemukan kepentingan para pihak sebelum dilakukannya tindakan hukum yang bersifat final melalui AJB. Konsep ini merupakan derivasi dari penerapan asas kebebasan berkontrak sebagaimana termaktub dalam Pasal 1338 KUHPerdara, yang memberi kebebasan penyusunan kesepakatan sepanjang tidak menerjang regulasi, kesusilaan, maupun ketertiban umum.

Dalam realitasnya, pelaksanaan PPJB atas tanah tak bersertifikat yang mengandalkan akta di bawah tangan menyimpan kerentanan hukum yang tinggi. Risiko tersebut mencakup potensi cidera janji (*wanprestasi*), sengketa klaim kepemilikan, penjualan objek ke pihak ketiga, hingga ketidakjelasan status hukum tanah terkait. Atas dasar itu, peranan Notaris amat vital demi menyuntikkan kekuatan dan kepastian hukum pada akta yang disepakati. Walau demikian, kelemahan pemahaman para pihak yang cenderung berfokus pada momentum transaksi kerap mengabaikan potensi dampak hukum di kemudian hari. Pemakaian akta di bawah tangan tanpa legalisasi/pengesahan Notaris menjadikan kedudukan hukum para pihak sangat rawan ketika konflik merebak.

Fenomena ini mengindikasikan hadirnya kekosongan norma (normative gap) dalam tata hukum nasional. Kekosongan ini bukan berarti PPJB dilarang, melainkan belum tersedianya koridor hukum spesifik yang mengatur materi muatan, tata cara, serta implikasi hukum PPJB atas tanah yang belum terdaftar. Mengingat frekuensi penggunaan PPJB kian masif seiring tingginya dinamika transaksi tanah, pembiaran atas kekosongan hukum ini tanpa ada pembaruan regulasi akan memperbesar risiko sengketa. Akibatnya, asas keadilan, kepastian, serta kemanfaatan hukum menjadi sulit diwujudkan.

Mempertimbangkan latar belakang tersebut, studi ini difokuskan untuk menelaah tata hukum PPJB atas tanah belum bersertifikat berdasarkan hukum positif yang berlaku saat ini (ius constitutum), sekaligus merumuskan konstruksi regulasi ideal yang semestinya dibentuk (ius constituendum) guna memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah kerangka hukum yang menaungi Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas objek tanah belum bersertifikat dalam konteks hukum positif Indonesia saat ini?
2. Bagaimanakah perancangan konstruksi regulasi Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas tanah belum bersertifikat di Indonesia dalam perspektif ius constituendum?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan kerangka penelitian hukum normatif, yakni kajian yang difokuskan pada pembedahan norma, prinsip dasar hukum, doktrin ajaran, serta peraturan perundang-undangan yang bertautan dengan isu PPJB atas tanah belum bersertifikat. Metode normatif dipilih sebab pusat permasalahan terletak pada evaluasi aturan yang berlaku (ius constitutum) serta perancangan formulasi regulasi masa depan (ius constituendum). Seperti yang ditegaskan Peter Mahmud Marzuki (2017), studi hukum normatif merupakan langkah sistematis untuk menemukan kaidah, prinsip, maupun doktrin hukum demi menjawab persoalan hukum yang dihadapi.

Isu hukum yang diangkat dalam studi ini berfokus pada kekosongan norma (normative gap). Meskipun penggunaan PPJB telah memasyarakat dalam transaksi pertanahan, hingga kini belum ada regulasi perundang-undangan yang secara khusus dan komprehensif menguraikan kriteria, mekanisme kerja, cakupan, maupun konsekuensi hukum PPJB atas tanah yang belum terdaftar. Situasi ini memaksa pembuat PPJB bergantung penuh pada ketentuan umum hukum perjanjian KUHPerdara, hukum agraria umum, serta kebiasaan Notaris.

Prodi Ilmu Hukum

Universitas Pendidikan Ganesha

Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) serta pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan perundang-undangan diterapkan untuk menelaah peraturannya, sedangkan pendekatan konseptual dipakai guna mengkritisi teori, doktrin kepastian hukum, perlindungan hukum, dan konsepsi ius constituendum. Bahan hukum yang dihimpun terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang kemudian dianalisis memakai metode kualitatif.

PEMBAHASAN

Pengaturan Hukum Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) terhadap Tanah yang Belum Bersertifikat di Indonesia

Dalam diskursus hukum perdata, Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) ditempatkan sebagai kesepakatan pendahuluan (*voorovereenkomst*) yang tumbuh dalam praktik guna menjembatani belum terpenuhinya syarat formal perbuatan hukum jual beli tanah melalui Akta Jual Beli (AJB). Prinsip mendasar dari PPJB adalah tidak mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah secara seketika, melainkan baru melahirkan hubungan perikatan yang mewajibkan para pihak memenuhi janji jual beli pada waktu yang diperjanjikan (Herlien Budiono, 2014). Istilah PPJB sendiri sejatinya tidak dicantumkan secara eksplisit di dalam kodifikasi hukum nasional.

Dasar legitimasi keberlakuannya bersumber pada kaidah hukum perikatan umum yang dimuat dalam KUHPerdata. Pasal 1313 KUHPerdata merumuskan pengertian perjanjian, Pasal 1320 menetapkan empat syarat keabsahan kontrak (kesepakatan, kecakapan, objek tertentu, dan sebab yang halal), sementara Pasal 1338 menggariskan bahwa semua kesepakatan yang dibuat secara sah mengikat para pihak layaknya undang-undang. Ketentuan umum inilah yang menjadi pijakan Notaris maupun masyarakat dalam menyusun PPJB.

Pemanfaatan PPJB dalam praktik umumnya didorong oleh kondisi objek tanah yang belum dapat dialihkan via AJB, seperti pembayaran harga yang dicicil, proses pemecahan sertifikat induk yang belum rampung, atau status tanah yang belum terdaftar di Kantor Pertanahan. Dalam skenario ini, PPJB bertindak sebagai jembatan yuridis untuk mengunci hak dan kewajiban para pihak sebelum tindakan hukum definitif di hadapan PPAT dilaksanakan (Wijaya & Firmanto, 2024).

Meski demikian, belum tersedianya regulasi khusus memicu persoalan serius di lapangan. UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebatas memuat asas-asas umum agraria, PP Nomor 24 Tahun 1997 terfokus pada prosedur pendaftaran tanah, dan UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang

Jabatan Notaris sebatas mengatur wewenang Notaris menerbitkan akta otentik tanpa memerinci standar isi PPJB atas tanah belum bersertifikat. Dampaknya, penyusunan klausul PPJB sangat bergantung pada diskresi individual Notaris, yang berujung pada timbulnya ketidakseragaman formulasi akta.

Di samping itu, Notaris kerap kali hanya mengandalkan berkas awal yang disodorkan para pihak (seperti girik, petok D, atau surat keterangan riwayat tanah) tanpa diimbangi mekanisme verifikasi objek yang ketat. Bukti penguasaan tradisional tersebut tidak menjamin tanah bebas dari klaim atau sengketa pihak lain di masa depan (Adrian Sutedi, 2017). Risiko cedera janji, pembatalan akibat cacat hukum, hingga pemanfaatan akta di bawah tangan yang memiliki daya pembuktian lemah semakin memperbesar kerentanan hukum para pihak (Sugiyono, 2022).

Konstruksi Pengaturan Hukum Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) terhadap Tanah yang Belum Bersertifikat di Indonesia dalam Perspektif *Ius Constituendum*

Melihat masih lemahnya jaminan kepastian hukum saat ini, pembentukan regulasi khusus yang menaungi PPJB atas tanah belum bersertifikat menjadi sebuah keniscayaan (*ius constituendum*). Pembentukan aturan spesifik ini bertujuan melengkapi ketentuan umum KUHPdata dengan norma teknis-spesifik di bidang pertanahan.

Langkah konkrit yang ideal adalah melakukan penyempurnaan/revisi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah atau menerbitkan Peraturan Menteri Agraria/BPN khusus yang mengatur mekanisme PPJB. Gagasan ini didasari alasan bahwa PPJB merupakan bagian dari tahapan pra-peralihan hak yang terintegrasi dengan sistem hukum pendaftaran tanah nasional.

Substansi materi muatan yang wajib dimasukkan dalam regulasi baru tersebut sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Ketegasan Status Hukum: Penegasan eksplisit kedudukan PPJB sebagai perjanjian pendahuluan agar tidak ditafsirkan salah sebagai instrumen pemindah hak tanah secara langsung.
- b. Kriteria Objek Tanah: Syarat rinci mengenai kriteria tanah belum bersertifikat yang layak di-PPJB-kan, mencakup kewajiban melampirkan riwayat penguasaan fisik dan surat keterangan tidak dalam sengketa dari desa/kelurahan.
- c. Klausul Baku Standar: Penetapan batas klausul minimal yang wajib ada, seperti tata cara

pelunasan, batas waktu pelaksanaan AJB, denda wanprestasi, hingga skenario pembatalan.

- d. Prinsip Kehati-hatian Notaris (Prudential Principle): Keharusan bagi Notaris untuk melakukan verifikasi mendalam atas identitas para pihak dan keabsahan berkas pendukung sebelum menyusun akta otentik.
- e. Perlindungan Pembeli Beritikad Baik: Jaminan hak ganti rugi dan perlindungan hukum bagi pembeli yang telah memenuhi kewajibannya apabila ditemukan kecacatan hukum pada objek tanah.

Dengan terwujudnya aturan yang komprehensif, kepastian hukum dan keseragaman praktik dapat dihadirkan. Hal ini tidak hanya memangkas potensi sengketa pertanahan, namun juga memberikan panduan baku bagi Notaris, PPAT, serta masyarakat luas di Indonesia.

SIMPULAN

Tata hukum PPJB atas tanah belum bersertifikat di Indonesia saat ini belum dinaungi oleh regulasi khusus (*ius constitutum*). Pelaksanaannya masih bersandar pada ketentuan umum perikatan KUHPdata (khususnya Pasal 1320 dan Pasal 1338) serta kaidah umum agraria. Ketidadaan standar baku menciptakan kekosongan norma yang berdampak pada ketidakseragaman praktik kenotariatan serta tingginya potensi sengketa.

Dalam perspektif *ius constituendum*, pembentukan regulasi khusus amat mendesak guna mengisi kekosongan hukum tersebut. Pembaruan regulasi disarankan dilakukan melalui revisi PP No. 24 Tahun 1997 atau penerbitan aturan pelaksana khusus. Regulasi tersebut harus memuat kriteria objek, klausul minimal, prinsip kehati-hatian Notaris, serta jaminan perlindungan bagi pembeli beritikad baik demi mewujudkan sistem pertanahan nasional yang berkeadilan.

SARAN

Atas dasar hasil pembahasan yang telah diuraikan, pembuat kebijakan dan instansi berwenang di bidang agraria, khususnya Kementerian ATR/BPN, didorong untuk segera membentuk regulasi pelaksana teknis atau melakukan penyempurnaan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 guna menghadirkan kepastian hukum pada transaksi PPJB atas tanah belum bersertifikat. Di samping itu, Notaris bersama Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diimbau agar selalu mengedepankan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) melalui pelaksanaan verifikasi fisik maupun pemeriksaan faktual atas keabsahan dokumen

sebelum merumuskan akta kesepakatan. Adapun bagi akademisi dan akademisi selanjutnya, disarankan untuk memperluas kajian melalui pendekatan penelitian empiris guna membedah tingkat efektivitas pelaksanaan akta PPJB di lapangan serta mengevaluasi mekanisme perlindungan hukum bagi pembeli beritikad baik ketika terjadi eksekusi sengketa.

DAFTAR PUSTAKA

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek).

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Boedi Harsono. (2007). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya* (Edisi Revisi). Jakarta: Djambatan.

Julianty. (2025). *Implikasi hukum akta pengikatan jual beli tanah yang masih proses pemecahan terhadap kepastian hukum bagi para pihak* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung).

Sugiyono, M. R. (2022). Kekuatan perjanjian di bawah tangan terhadap akta jual beli secara notariil terhadap jual beli tanah. *Jurnal Akta Notaris*, 1(1).

Tunaswati, A., & Lisdiyono, E. (2023). Pembatalan perjanjian pengikatan jual beli dan kuasa menjual karena adanya cacat hukum akta (Studi kasus Putusan Pengadilan Nomor 680/Pdt.G/2019/PN Sgr). *Jurnal Akta Notaris*, 2(1), 21–38.

Widjaja, G., & Samsuto, S. (2024). Analisis ketentuan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) dalam perspektif hukum perdata: Tinjauan terhadap aspek keabsahan dan penyelesaian sengketa. *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah*, 1(4), 252–260.

Wijaya, E. K., Zuhrah, & Firmanto, T. (2024). Kedudukan dan kekuatan hukum surat kuasa menjual dalam akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli tanah (Studi kasus pada Kantor

Notaris/PPAT Baiq Hayinah S.H. di Kota Bima). *NALAR: Journal of Law and Sharia*,
2(2), 121–137.