

## KEDUDUKAN HUKUM PERJANJIAN ELEKTORAL DALAM PROGRAM PTSL DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEPASTIAN HAK ATAS TANAH DI INDONESIA

### *THE LEGAL POSITION OF ELECTORAL AGREEMENTS IN THE PTSL PROGRAM AND ITS IMPLICATIONS FOR LAND RIGHTS CERTAINTY IN INDONESIA*

**Ahmad Ramdani Chairi**

Fakultas Hukum, Universitas Nahdlatul Wathan Mataram

Email: [ahmadramdanichairi@gmail.com](mailto:ahmadramdanichairi@gmail.com)

**Reni Anggriani**

Fakultas Hukum, Universitas Nahdlatul Wathan Mataram

Email: [reni28anggriani@gmail.com](mailto:reni28anggriani@gmail.com)

#### **Abstrak**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum perjanjian elektoral dalam program ptsl dan implikasinya terhadap kepastian hak atas tanah di indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan normatiftentang bagaimana kedudukan hukum perjanjian elektoral dalam program ptsl dan implikasinya terhadap kepastian hak atas tanah di indonesia. Bahan hukum yang dipakai adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum yang ada dikumpulkan melalui studi kepustakaan, yang selanjutnya dianalisis secara normatif untuk menjawab permasalahan yang dikaji. Hasil dari penelitian ini adalah Perjanjian elektoral dalam (PTSL) menimbulkan benturan antara hukum perdata dan hukum agraria. Secara perdata sah menurut Pasal 1320 dan 1338 KUH Perdata, tetapi secara agraria tidak sah karena tidak dibuat melalui akta PPAT sesuai UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997. Kondisi ini merugikan pemilik tanah, pihak ketiga, dan negara. Diperlukan perlindungan hukum preventif dan represif serta regulasi tegas untuk menutup kekosongan hukum agar tujuan (PTSL), yaitu kepastian hukum dan keadilan pertanahan dapat tercapai.

**Kata Kunci: Kedudukan Hukum, Kepastian Hukum, Perjanjian Elektoral, Hak Atas Tanah**

#### **Abstract**

This study was conducted with the aim of determining the legal status of electoral agreements in the PTSL program and their implications for the certainty of land rights in Indonesia. The method used in this study is normative juridical research using a statutory approach and a conceptual approach. This study aims to determine the normative regulations regarding the legal status of electoral agreements in the PTSL program and their implications for the certainty of land rights in Indonesia. The legal materials used are primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The existing legal materials were collected through literature studies, which were then analyzed normatively to answer the problems studied. The results of this study are that electoral agreements in (PTSL) create a conflict between civil law and agrarian law. Civilly, it is valid according to Articles 1320 and 1338 of the Civil Code, but agrarianly, it is invalid because it was not made through a PPAT deed according to UUPA and PP No. 24 of 1997. This condition is detrimental to

landowners, third parties, and the state. Preventive and repressive legal protection and firm regulations are needed to close the legal vacuum so that the objectives of (PTSL), namely legal certainty and land justice, can be achieved.

**Keywords:** *Legal Status, Legal Certainty, Electoral Agreement, Land Rights*

## **A. PENDAHULUAN**

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa hukum harus mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum diwujudkan melalui sertifikat hak atas tanah yang berfungsi sebagai alat bukti otentik. Oleh karena itu, praktik perjanjian elektoral berpotensi melemahkan kepastian hukum.<sup>1</sup>

Tanah memiliki peran sentral dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak hanya sebagai tempat tinggal tetapi juga sebagai aset ekonomi, sosial, dan politik. Karena nilai strategisnya, tanah kerap menjadi objek sengketa antara individu maupun antara masyarakat dengan negara. Untuk mengurangi konflik tersebut, negara mengatur kepemilikan dan peralihan hak atas tanah melalui sistem hukum agraria nasional yang berlandaskan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Salah satu implementasi dari amanat UUPA adalah penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang diluncurkan pemerintah sejak tahun 2017 dengan tujuan memberikan kepastian hukum kepada seluruh pemilik tanah di Indonesia.<sup>2</sup>

Dalam pelaksanaannya, program PTSL sering diwarnai praktik perjanjian elektoral, yaitu perjanjian pengalihan hak atas tanah antara pemilik tanah dan pihak penerima hak tanpa melalui prosedur formal sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Praktik ini umumnya dilakukan untuk mempercepat proses pendaftaran tanah, namun tidak melibatkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana dipersyaratkan oleh hukum<sup>3</sup>.

Namun, Kondisi tersebut menimbulkan problematika yuridis yang kompleks. Dari perspektif hukum perdata, perjanjian elektoral dapat dianggap sah sepanjang memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata. Namun, dari sisi hukum agraria, perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat formal peralihan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Akibatnya, terjadi kesenjangan antara legalitas formal dan praktik di lapangan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak serta berpotensi menimbulkan sengketa baru<sup>4</sup>.

Hal tersebut di atas memunculkan ketidakpastian hukum dari praktik perjanjian elektoral ini bertentangan dengan tujuan utama program PTSL, yaitu untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah. Di sisi lain, belum adanya regulasi khusus yang secara tegas mengatur legalitas dan batasan perjanjian elektoral menyebabkan kekosongan norma (*rechtsvacuum*) dalam pelaksanaan PTSL. Oleh karena itu, diperlukan analisis hukum yang mendalam mengenai kedudukan dan

---

1 Hasaziduhu Moho, "Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan," *Warta Dharmawangsa* 13, No. 1 (2019).

2 Dimas Eko Romadhoni, "Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Mediator Kantor Pertanahan Kota Semarang" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2022).

3 Triana Rejekiningsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)," *Yustisia* 5, No. 2 (2016): 298-325.

4 Daffa Rizqi Ardiansyah Fatoni, "Tinjauan Yuridis Sertifikat Tanah Pengganti Dalam Transaksi Jual Beli Tanah" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2023).

implikasi hukum dari perjanjian elektoral dalam program PTSL.<sup>5</sup> Ketidakpastian hukum ini berpotensi mengganggu tujuan PTSL untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemilik tanah. Bahkan, jika dibiarkan, praktik perjanjian elektoral dapat menimbulkan sengketa tanah baru yang justru memperumit persoalan agraria di Indonesia<sup>6</sup>.

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan utama yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana kedudukan hukum perjanjian elektoral dalam program PTSL menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, serta bagaimana implikasi yuridisnya terhadap kepastian dan perlindungan hak atas tanah di Indonesia. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dasar hukum, problematika, serta upaya perlindungan hukum yang dapat diberikan terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian elektoral dalam rangka pelaksanaan program PTSL, sehingga dapat memberikan kontribusi terhadap penguatan kepastian hukum dalam sistem pertanahan nasional.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif sering disebut sebagai penelitian hukum doktriner<sup>7</sup>. atau penelitian kepustakaan. Disebut penelitian hukum doktriner atau kepustakaan karena penelitian ini hanya ditujukan pada pendapat-pendapat para ahli hukum beserta Undang-undang yang berkaitan untuk dikaji sehingga membutuhkan data yang bersifat kepustakaan. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini melalui metode analisis kualitatif, yang tidak membutuhkan populasi atau sampel. Penelitian normatif yuridis adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta norma hukum yang berlaku di masyarakat. Metode penelitian ini juga berisi uraian logis tentang prosedur pengumpulan bahan hukum, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Untuk menentukan solusi untuk masalah yang sedang diperdebatkan, bahan hukum tersebut disesuaikan, disajikan, dan dibandingkan dengan hukum yang berlaku.

## **C. ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **1. Implikasi Yuridis Bagi Pemilik Tanah**

Pemilik tanah yang membuat perjanjian elektoral dengan pihak lain sesungguhnya berada dalam posisi yang sangat rentan dari sisi hukum. Hal ini karena perjanjian tersebut tidak didukung oleh instrumen hukum yang kuat sebagaimana diatur dalam sistem pertanahan nasional. Dalam praktiknya, terdapat beberapa faktor yang menjadikan kedudukan pemilik tanah semakin lemah ketika ia hanya mengandalkan perjanjian elektoral.<sup>8</sup>

5 Nurul Aulia Apriyani, "Perlindungan Hukum Bagi Pihak Penjual Terhadap Pihak Pembeli Yang Melakukan Wanprestasi Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024).

6 Kholishotul Fu'adah, "Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Letter C Dalam Kasus Sengketa Tanah Di Perdesaan" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024).

7 S H Deddi Diliyanto And S H Zainal Asikin, "Perluasan Wewenang Praperadilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-Puu-Xii-2014," Jurnal Ilmiah Hukum De'jure: Kajian Ilmiah Hukum 3, No. 1 (2018): 28-55.

8 Lego Karjoko, "Formulasi Prinsip Bagi Hasil Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Dalam Rangka Pemberian Hgb/Hak Pakai Di Atas Hm," In Open Society Conference Social And Political Challenges In Industrial Revolution, Vol. 4, 2019, 88.

Pertama, perjanjian elektoral tidak didukung oleh adanya akta otentik yang membuktikan terjadinya peralihan hak. Dalam hukum pertanahan Indonesia, peralihan hak atas tanah hanya sah apabila dibuat dengan akta otentik oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tanpa adanya akta tersebut, perjanjian hanya bersifat sepihak dan tidak memiliki kekuatan hukum yang sempurna. Oleh sebab itu, ketika terjadi sengketa, pemilik tanah akan kesulitan membuktikan posisinya karena tidak memiliki dokumen resmi yang diakui negara sebagai dasar peralihan hak. Hal ini dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 3106 K/Pdt/2019, di mana majelis hakim menolak klaim penggugat yang hanya berlandaskan surat perjanjian di bawah tangan karena tidak memenuhi syarat peralihan hak atas tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997.<sup>9</sup>

Kedua, perjanjian elektoral yang dibuat di bawah tangan hanya memiliki kekuatan hukum terbatas. Berdasarkan Pasal 1869 KUH Perdata, akta di bawah tangan memang diakui sebagai alat bukti, tetapi kedudukannya lemah karena selalu dapat disangkal oleh salah satu pihak. Artinya, apabila terjadi sengketa di kemudian hari, pihak yang merasa dirugikan dapat saja mengingkari keberadaan perjanjian tersebut, sehingga keabsahannya di hadapan pengadilan menjadi goyah. Kondisi ini pernah tercermin dalam Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Timur Nomor 144/PDT/2021/PT SBY, di mana pengadilan menyatakan perjanjian jual beli tanah di bawah tangan tidak memiliki kekuatan hukum karena tidak disahkan oleh PPAT dan tidak tercatat dalam sistem pendaftaran tanah. Hal ini menunjukkan lemahnya posisi pemilik tanah yang tidak memperoleh perlindungan hukum yang layak<sup>10</sup>.

Ketiga, risiko yang paling nyata adalah potensi terjadinya klaim ganda atau double claim terhadap objek tanah. Karena perjanjian elektoral tidak tercatat secara resmi dalam sistem administrasi pertanahan, tanah yang sama masih dimungkinkan untuk dialihkan kembali kepada pihak lain setelah sertifikat diterbitkan melalui program PTSL. Dalam kondisi demikian, pihak yang pertama kali membuat perjanjian sering kali tidak memiliki kekuatan hukum untuk menuntut haknya. Fenomena ini misalnya tercermin dalam Putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 39/Pdt.G/2020/PN Smn, yang memutuskan bahwa perjanjian di bawah tangan tidak dapat dijadikan dasar hukum kepemilikan karena sertifikat tanah telah diterbitkan atas nama pihak lain melalui program PTSL. Kasus ini menunjukkan bahwa klaim ganda sering berawal dari perjanjian yang tidak memiliki dasar hukum kuat<sup>11</sup>.

Keempat, kelemahan instrumen hukum dari perjanjian elektoral menempatkan pemilik tanah dalam posisi yang sangat rentan terhadap gugatan hukum maupun penyalahgunaan kepercayaan. Padahal, salah satu tujuan utama dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah menjamin kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2)<sup>12</sup>. Kepastian hukum itu

9 Nabila Putri Prastika, "Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Dirugikan Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli Di Hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat)" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024).

10 Fauziah Lubis<sup>1</sup> Halimahtusadiah<sup>2</sup>, "Kedudukan Akta Dibawah Tangan Sebagai Ketetapan Hukum," Judge : Jurnal Hukum 05, No. 02 (2024): 32–38, <https://Journal.Cattleyadf.Org/Index.Php/Judge/Indexkedudukanakta-dibawahtangansebagaiketetapanhukum-Fauziahlubiset.AL>.

11 Eva Husnun Nabila Octavyani, "Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Kavling Perumahan Yang Menjadi Objek Sengketa," *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik Dan Humaniora* 2, No. 2 (2025): 21–31.

12 Wandy Prayoga Saragih, "Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Diambil Dengan Penyalagunaan Hak Atas Tanah Demi Kepentingan Pribadi Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Uupa)," 2024.

hanya dapat dicapai apabila hak atas tanah didaftarkan secara resmi. Namun, ketika pemilik tanah hanya bergantung pada perjanjian elektoral, ia secara langsung kehilangan perlindungan hukum yang dijanjikan oleh UUPA<sup>13</sup>. Dengan demikian, pemilik tanah tidak hanya berisiko kehilangan haknya, tetapi juga berpotensi menjadi korban praktik penyalahgunaan kepercayaan dari pihak lain yang lebih memahami kelemahan hukum perjanjian di bawah tangan<sup>14</sup>.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa bagi pemilik tanah, perjanjian elektoral lebih banyak menimbulkan kerugian daripada manfaat. Secara normatif, posisi pemilik tanah menjadi lemah karena tidak dilindungi instrumen hukum yang sah. Secara praktis, pemilik tanah berpotensi terjatuh sengketa, menghadapi gugatan hukum, dan bahkan kehilangan haknya atas tanah. Kondisi ini memperlihatkan bahwa praktik perjanjian elektoral dalam program PTSL bertentangan dengan semangat perlindungan hukum dan asas kepastian hukum yang seharusnya dijunjung tinggi dalam sistem pertanahan nasional<sup>15</sup>.

Dengan demikian terdapat pula perlindungan hukum bagi Perlindungan hukum yang dapat ditempuh melalui dua pendekatan utama, yaitu secara preventif dan represif.

Pertama, perlindungan hukum preventif ditujukan untuk mencegah terjadinya permasalahan hukum sejak awal. Upaya ini dapat dilakukan melalui beberapa langkah konkret, antara lain<sup>16</sup>: (1) sosialisasi kepada masyarakat mengenai mekanisme resmi peralihan hak atas tanah. Hal ini penting mengingat masih banyak masyarakat yang kurang memahami bahwa peralihan hak hanya sah apabila dilakukan dengan akta otentik di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Sosialisasi yang terstruktur akan meminimalisasi praktik perjanjian di bawah tangan yang rawan menimbulkan sengketa di kemudian hari. (2) peningkatan peran PPAT sebagai pejabat publik yang berwenang membuat akta otentik. PPAT perlu diberikan kewenangan yang lebih tegas dan disertai pengawasan agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam praktik peralihan hak. (3) pengaturan tegas mengenai larangan perjanjian elektoral dalam PTSL. Pengaturan ini dapat dituangkan dalam bentuk regulasi turunan, misalnya Peraturan Menteri ATR/BPN, yang secara eksplisit menyatakan bahwa perjanjian elektoral tidak diakui sebagai dasar peralihan hak. Dengan demikian, kepastian hukum dalam proses pendaftaran tanah akan lebih terjamin.

Kedua, perlindungan hukum represif merupakan langkah yang ditempuh ketika sengketa sudah terjadi akibat adanya perjanjian elektoral. Dalam hal ini, penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui beberapa jalur, seperti<sup>17</sup>: (1) pengadilan, yang menjadi forum resmi penyelesaian sengketa perdata untuk menentukan keabsahan perjanjian dan kepemilikan hak atas tanah. (2) mediasi, yang dapat difasilitasi oleh BPN atau lembaga peradilan guna mencari penyelesaian damai antar pihak yang bersengketa. (3) arbitrase, apabila para pihak sejak awal telah sepakat untuk menyelesaikan sengketa di

13 Siti Maemunah, "Analisis Yuridis Terhadap Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing (Wna) Di Indonesia" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024).

14 Muhamad Rafli Miftahudin Et Al., "Akibat Hukum Jual Beli Di Bawah Tangan Dalam Pembelian Tanah Yang Tidak Dituangkan Dalam Akta Otentik," *Jurnal Pendidikan Sosial Dan Humaniora* 4, No. 2 (2025): 3480–93.

15 Intan Haryanti, "Efektifitas Pelaksanaan Pensertifikatan Tanah Secara Massal Melalui Program Ptsl Dalam Memberikan Kepastian Hukum [Studi Di Kabupaten Grobogan]" (Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2021).

16 Dela Fatwa Yuda, "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait Dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berbasis Nilai Keadilan" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2025).

17 Salsabila Biuti Oktamiarsa And Fitika Andraini, "Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.8 (2024) Tema/Edisi : Hukum Perdata (Bulan Ketujuh) <https://Jhlg.Rewangrencang.Com/>" 5, No. 8 (2024): 1–18.

luar pengadilan melalui lembaga arbitrase yang independen. Dalam hal tersebut dengan adanya mekanisme represif ini maka kepentingan para pihak tetap dapat dilindungi meskipun sengketa telah terjadi.

Dalam konteks ini, negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki kewajiban untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat. Kepastian hukum merupakan salah satu asas utama dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan turunannya. Namun, tanpa adanya regulasi khusus mengenai perjanjian elektoral, potensi terjadinya ketidakpastian hukum akan terus ada<sup>18</sup>. Oleh karena itu penulis menekankan regulasi khusus yang secara tegas mengatur dan melarang keberadaan perjanjian elektoral dalam program PTSL perlu segera dibuat. Regulasi ini tidak hanya berfungsi sebagai dasar hukum bagi pejabat pertanahan dalam menolak perjanjian elektoral, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan masyarakat agar tidak terjebak dalam praktik hukum yang lemah dan berisiko. Dengan demikian, kombinasi antara perlindungan preventif dan represif menjadi strategi yang komprehensif untuk menutup celah hukum dalam pelaksanaan PTSL sekaligus memberikan jaminan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat.

## **2. Kedudukan Perjanjian Elektoral dalam Perspektif Hukum Perdata**

Perjanjian merupakan salah satu instrumen fundamental dalam hukum perdata Indonesia. Dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) ditegaskan bahwa “Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.” Definisi ini menunjukkan bahwa perjanjian merupakan hubungan hukum yang lahir dari adanya kesepakatan para pihak, yang menimbulkan hak dan kewajiban secara timbal balik.<sup>19</sup>

Agar suatu perjanjian memiliki kekuatan hukum yang mengikat, maka perjanjian tersebut harus memenuhi syarat sah sebagaimana tercantum dalam Pasal 1320 KUHPerdata, yaitu: (1) sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; (2) kecakapan untuk membuat suatu perikatan; (3) suatu hal tertentu; dan (4) suatu sebab yang halal.<sup>20</sup> Dengan terpenuhinya syarat-syarat tersebut, suatu perjanjian memperoleh legitimasi sebagai kontrak yang sah menurut hukum perdata.

Dalam konteks perjanjian elektoral yakni perjanjian yang dibuat antara pemilik tanah dan pihak lain (misalnya calon kepala desa, pejabat daerah, atau pihak ketiga) untuk memperoleh keuntungan politik atau administratif tertentu maka asas-asas perjanjian di atas menjadi sangat relevan. Namun demikian, praktik di lapangan menunjukkan bahwa perjanjian elektoral sering kali mengandung klausul atau tujuan yang bertentangan dengan hukum dan ketertiban umum. Misalnya, perjanjian yang menjanjikan pemberian hak atas tanah dengan imbalan dukungan politik atau keputusan administratif tertentu dapat dianggap melanggar asas causa yang halal sebagaimana diatur dalam Pasal 1337 KUHPerdata, yang menyatakan bahwa suatu sebab adalah terlarang apabila dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum.<sup>21</sup>

18 Rahmat Ramadhani, “Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah,” *Sosek: Jurnal Sosial Dan Ekonomi* 2, No. 1 (2021): 31–40.

19 Hilda Latifah, Dwi Ratna Kartikawati, And Murendah Tjahyani, “Penyelesaian Wanprestasi Dalam Perjanjian Jual Beli Semen Curah,” *Krisna Law* 3, No. 2 (2021): 1–8.

20 Devy Kumalasari And Dwi Wachidiyah Ningsih, “Syarat Sahnya Perjanjian Tentang Cakap Bertindak Dalam Hukum Menurut Pasal 1320 Ayat (2) Kuh Perdata,” *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik* 7, No. 2 (2018).

21 J Satrio, *Hukum Perikatan, And Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, “Buku I,” Bandung, Citra Aditya Bakti, 1995.

Hal tersebut di atas dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 3106 K/Pdt/2019, di mana Mahkamah menegaskan bahwa suatu perjanjian yang dibuat atas dasar tujuan tidak sah yakni untuk menghindari ketentuan hukum positif atau memperoleh keuntungan yang melanggar ketertiban umum dinyatakan batal demi hukum.<sup>22</sup> Dalam perkara tersebut, meskipun bentuk perjanjian memenuhi unsur formil sebagaimana Pasal 1320 KUHPerdata, namun causa-nya tidak halal karena melibatkan motif yang melawan hukum. Putusan ini menegaskan prinsip bahwa tidak setiap kesepakatan yang tertulis dan ditandatangani secara sah dapat dianggap sah secara hukum apabila substansinya melanggar asas hukum dan moralitas publik.<sup>23</sup>

Penerapan prinsip di atas juga tampak dalam sejumlah kasus sengketa tanah yang diwarnai perjanjian politik lokal (electoral contract), di mana pihak pemilik tanah membuat perjanjian dengan calon pejabat daerah untuk memperoleh kemudahan dalam proses sertifikasi atau izin penggunaan lahan.<sup>24</sup> Dalam praktiknya, perjanjian semacam ini menimbulkan implikasi hukum yang kompleks, karena selain bertentangan dengan prinsip causa yang halal, juga berpotensi menimbulkan sengketa perdata dan pidana apabila ditemukan unsur gratifikasi atau penyalahgunaan kewenangan.

Dengan demikian, kedudukan perjanjian elektoral dalam hukum perdata harus bisa dilihat dengan kehati-hatian. Meskipun secara formal perjanjian tersebut dapat dikategorikan sebagai perjanjian konsensual yang memenuhi unsur kesepakatan, namun secara material dapat menjadi batal apabila bertentangan dengan hukum dan kepentingan umum.<sup>25</sup> Oleh karena itu, asas itikad baik (good faith) sebagaimana termuat dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata menjadi landasan penting untuk menilai keabsahan dan legitimasi moral dari setiap perjanjian, termasuk yang berbasis kepentingan elektoral.

#### a) Asas Kebebasan Berkontrak

Salah satu asas fundamental dalam hukum perjanjian adalah asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdata. Pasal ini menyatakan bahwa “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Artinya, para pihak diberikan kebebasan untuk membuat perjanjian dalam bentuk apapun, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan<sup>26</sup>

Dari asas ini kemudian muncul praktik perjanjian-perjanjian non-konvensional, termasuk yang dalam konteks pertanahan dikenal dengan istilah perjanjian elektoral. Perjanjian elektoral pada dasarnya merupakan bentuk kesepakatan antar pihak pemilik tanah dan pihak lain (misalnya pembeli atau calon pemilik baru) yang dituangkan dalam akta di bawah tangan atau bahkan perjanjian sederhana, tanpa mengikuti prosedur formal sebagaimana diatur dalam hukum agrarian<sup>27</sup>.

22 Gerry Weydekamp, “Pembatalan Perjanjian Sepihak Sebagai Suatu Perbuatan Melawan Hukum,” *Lex Privatum* 1, No. 4 (2013).

23 S H Ridwan Khairandy, “Itikad Baik Pada Perjanjian Build, Operate, And Transfer (Bot) Yang Mengandung Prestasi Multitafsir,” 2020.

24 Diniyosa Arteriovani Tinindra, “Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Atas Sengketa Kepemilikan Tanah Di Pengadilan” (Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2024).

25 Tinindra.

26 Nia Susanti, “Kepastian Hukum Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Sebuah Perjanjian Baku Ditinjau Berdasarkan Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,” *Indragiri Law Review* 2, No. 2 (2024): 33–39.

27 Rudi Rahmatullah, “Perjanjian Pengikatan Jual Beli (Ppjb) Tanah Kavling Berbasis Syariah,” 2023.

Secara teoritis, berdasarkan asas kebebasan berkontrak, keberadaan perjanjian elektoral ini dapat dianggap sah selama memenuhi syarat Pasal 1320 KUHPerdata. Namun, permasalahannya timbul ketika perjanjian tersebut dijadikan dasar untuk melakukan peralihan hak atas tanah, yang justru berada di luar ranah hukum perdata murni dan sudah diatur secara khusus oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)<sup>28</sup>

b) Perjanjian Elektoral sebagai Perikatan Perdata

Dalam perspektif hukum perdata, perjanjian elektoral dapat dikategorikan sebagai perikatan yang bersifat obligatoir, yakni menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak<sup>29</sup>. Misalnya, pihak pertama berkewajiban menyerahkan tanah, sementara pihak kedua berkewajiban membayar sejumlah uang. Dengan demikian, hubungan hukum yang lahir adalah sah menurut KUHPerdata.

Namun, harus ditegaskan bahwa perikatan obligatoir berbeda dengan perikatan kebendaan (*zakelijke overeenkomst*) yang menimbulkan peralihan hak milik. Perikatan obligatoir hanya menimbulkan hak tuntutan (*recht vorderen*), bukan hak kebendaan yang absolut terhadap suatu benda. Dengan demikian, meskipun perjanjian elektoral sah menurut hukum perdata, perjanjian tersebut tidak serta merta memindahkan hak atas tanah.<sup>30</sup>

c) Keterbatasan Konsep dalam Hukum Perdata

KUHPerdata tidak memberikan pengaturan khusus mengenai peralihan hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah bukan hanya soal kesepakatan perdata, melainkan juga terkait dengan kepentingan publik, administrasi pertanahan, serta pengakuan negara terhadap hak kepemilikan. Oleh karena itu, UUPA menegaskan bahwa peralihan hak atas tanah harus dilakukan dengan akta otentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)<sup>31</sup>

Dari sini tampak bahwa terdapat keterbatasan konsep perjanjian elektoral dalam perspektif hukum perdata. Secara internal (*intersubjektif*), perjanjian elektoral tetap sah karena memenuhi asas kebebasan berkontrak. Tetapi secara eksternal (*erga omnes*), perjanjian elektoral tidak memiliki daya mengikat terhadap pihak ketiga maupun negara, karena tidak diakui sebagai instrumen resmi peralihan hak atas tanah<sup>32</sup>

d) Analisis Teoretis

Menurut Subekti, hukum perjanjian hanya berfungsi sebagai hukum umum (*lex generalis*), sedangkan hukum pertanahan (UUPA dan peraturan turunannya) adalah hukum khusus (*lex specialis*)<sup>33</sup>. Berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generali*,

28 Khoirul Ummam, Deny Guntara, And Muhamad Abas, "Akibat Hukum Terhadap Wanprestasi Dalam Perjanjian Dibawah Tangan Atas Jual Beli Tanah Dan Bangunan Berdasarkan Pasal 1320 KUHperdata," *The Juris* 7, No. 1 (2023): 133–44.

29 Maria Franciska Limanto, Frangky Jonatan, And Imelda Martinelli, "Efektivitas Legalitas Kontrak Elektronik Dalam Transaksi Elektronik Ditinjau Berdasarkan Hukum Perikatan," *Jurnal Kewarganegaraan* 7, No. 2 (2023): 2176–84.

30 Sri Utari, "Urgensi Pencantuman Jangka Waktu Dalam Pemenuhan Hak Dan Kewajiban Para Pihak Dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Hak Atas Tanah Yang Dibuat Dihadapan Notaris" (Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2021).

31 Ratih Mega Puspa Sari, Sidik Purnama, And Gunarto Gunarto, "Peranan Ppat Dalam Pensertifikatan Tanah Akibat Jual Beli," *Jurnal Akta* 5, No. 1 (2018): 241–46.

32 Rina Malawi, "Akibat Hukum Peralihan Hak Milik Atas Tanah Absentee Yang Diperoleh Melalui Pewarisan," 2020.

33 I Made Ariwangsa Wiryanatha, M Arba, And Widodo Dwi Putro, "Akibat Hukum Putusan Hakim Yang Melanggar Hukum Dalam Pemilikan Tanah Oleh Orang Asing (Studi Putusan No. 328/Pdt. G/2013/Pn. Dps.)," *Jurnal Ius Kajian Hukum Dan Keadilan* 7, No. 3 (2019): 403–24.



maka hukum khusus mengesampingkan hukum umum. Oleh karena itu, meskipun perjanjian elektoral sah menurut hukum perdata, keberlakuannya dibatasi oleh hukum agraria sebagai hukum khusus.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Mariam Darus Badruzaman menegaskan bahwa asas kebebasan berkontrak tidaklah mutlak, melainkan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan kepentingan umum<sup>34</sup>. Dengan demikian, kebebasan masyarakat untuk membuat perjanjian elektoral tetap harus tunduk pada aturan khusus dalam UUPA.

### 3. Kedudukan Perjanjian Elektoral Menurut UUPA

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan hukum positif yang menjadi dasar utama pengaturan hak atas tanah di Indonesia. UUPA lahir sebagai bentuk unifikasi hukum tanah nasional, dengan tujuan menghapus dualisme hukum warisan kolonial (KUHPerdara dan hukum adat) serta menciptakan kepastian hukum dalam bidang pertanahan<sup>35</sup>.

#### a) Prinsip Peralihan Hak atas Tanah dalam UUPA

UUPA mengatur bahwa hak atas tanah dapat beralih karena beberapa sebab, antaralain jual beli, tukar-menukar, hibah, pewarisan, atau perbuatan hukum lainnya. Namun, setiap peralihan hak atas tanah harus dilakukan dengan memenuhi syarat formal, yakni dituangkan dalam akta otentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)<sup>36</sup>.

Hal ini sejalan dengan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa “Peralihan hak atas tanah melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”<sup>37</sup>.

Dengan demikian, akta PPAT memiliki kedudukan sentral dalam proses peralihan hak atas tanah, karena menjadi hal tersebut adalah dasar bagi pendaftaran peralihan hak di Kantor Pertanahan. Tanpa adanya akta PPAT, peralihan hak tidak dapat dicatatkan dan sertifikat tanah tidak dapat diterbitkan atau dialihkan kepada pihak penerima hak<sup>38</sup>.

#### b) Perjanjian Elektoral dalam Perspektif UUPA

Perjanjian elektoral, yang biasanya dibuat dalam bentuk perjanjian di bawah tangan atau bahkan tanpa akta otentik, tidak dikenal dalam sistem hukum agraria Indonesia. UUPA maupun peraturan pelaksanaannya tidak menyebutkan perjanjian elektoral sebagai salah satu instrumen sah dalam peralihan hak atas tanah<sup>39</sup>.

34 Wiwin Widiyaningsih, “Kebebasan Berkontrak Terhadap Perjanjian Standar Baku Dalam Mencapai Keadilan Berkontrak,” *Journal Presumption Of Law* 2, No. 1 (2020): 72–115.

35 Tandori Tandori And V Hari Supriyanto, “Kontradiksi Hak Komunal Dan Hak Ulayat Dalam Hukum Pertanahan Indonesia: Tinjauan Yurisprudensi Dan Regulasi Indonesia,” *Tunas Agraria* 8, No. 3 (2025): 380–400.

36 Christiana Sri Murni, “Peralihan Hak Atas Tanah Tanpa Sertifikat,” *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 2 (2018).

37 Giovanni Rondonuwu, “Kepastian Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli Berdasarkan Pp Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah,” *Lex Privatum* 5, No. 4 (2017).

38 Husnul Munfarid, “Implikasi Yuridis Jual Beli Tanah Yang Tidak Dilakukan Di Hadapan Ppat Terhadap Proses Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah (Analisis Putusan No. 18/Pdt. G/2012/Pn. Lmg)” (Brawijaya University, 2014).

39 Edy Sumarno, “Kajian Hukum Kekuatan Pembukuan Akte Notaris Dibandingkan Akte Di Bawah Tangan Yang Berlaku Di Indonesia,” *Asy-Syari'ah: Jurnal Hukum Islam* 9, No. 2 (2023): 250–68.

Dengandemikian,secaranormatif,perjanjianelektoraltidakmemilikikekuatan hukum sebagai dasar peralihan hak. Akibatnya, meskipun perjanjian tersebut sah menurut hukum perdata, namun dalam perspektif hukum agraria, perjanjian elektoral dianggap tidak memenuhi syarat formal peralihan hak. Sertifikat tanah yang diterbitkan atas dasar perjanjian semacam ini berpotensi cacat hukum dan dapat digugat di kemudian hari<sup>40</sup>

Hal ini sesuai dengan asas spesialisitas dan publisitas dalam hukum pertanahan. Asas spesialisitas menuntut bahwa setiap hak atas tanah harus jelas mengenai subjek, objek, jenis, dan luasnya. Sedangkan asas publisitas menuntut agar setiap peralihan hak atas tanah didaftarkan secara resmi di Kantor Pertanahan agar dapat diketahui oleh pihak ketiga<sup>41</sup>. Perjanjian elektoral tidak memenuhi asas publisitas karena tidak dilakukan pencatatan resmi.

c) Konsekuensi Hukum

Konsekuensi hukum dari kedudukan perjanjian elektoral yang tidak diakui dalam UUPA adalah:

1. Tidak dapat dijadikan dasar pendaftaran tanah

Kantor Pertanahan hanya menerima akta PPAT sebagai dasar untuk melakukan pencatatan peralihan hak. Apabila dasar yang digunakan adalah perjanjian elektoral, maka pendaftaran tanah akan ditolak<sup>42</sup>

2. Potensi batal demi hukum.

Karena tidak sesuai dengan ketentuan UUPA dan PP 24/1997, perjanjian elektoral dapat dinyatakan batal demi hukum. Pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan untuk membatalkan perjanjian tersebut<sup>43</sup>

3. Sertifikat tanah berpotensi cacat administratif.

Apabila terjadi kelalaian sehingga perjanjian elektoral tetap dijadikan dasar penerbitan sertifikat tanah, maka sertifikat tersebut berstatus cacat administratif dan dapat dibatalkan melalui mekanisme peradilan tata usaha negara (PTUN)<sup>44</sup>.

d) Analisis Normatif

Kedudukan perjanjian elektoral yang tidak diakui dalam UUPA menimbulkan dualisme dalam praktik hukum. Di satu sisi, perjanjian elektoral sah sebagai kontrak perdata, namun di sisi lain, tidak sah sebagai instrumen agraria. Hal ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi masyarakat, khususnya dalam konteks program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)<sup>45</sup>.

Menurut Boedi Harsono, peraturan agraria di Indonesia menganut asas *lex specialis derogat legi generali*, sehingga hukum agraria (UUPA) mengesampingkan ketentuan umum dalam KUHPerdata<sup>46</sup>. Dengandemikian,perjanjianelektoraltidak dapatdijadikandasar hukum peralihan hak atas tanah, sekalipun sah secara perdata.

40 Apriyani, "Perlindungan Hukum Bagi Pihak Penjual Terhadap Pihak Pembeli Yang Melakukan Wanprestasi Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah."

41 Siti Maryam Nasir, "Tinjauan Yuridis Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah Ganda (Overlapping) Di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo," Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum Dan Administrasi Negara 2, No. 4 (2024): 301-11.

42 Muhammad Jefrry Maulidi, M Arba, And Kaharuddin Kaharuddin, "Analisis Hukum Tentang Peralihan Hak Milik Atas Tanah Dengan Bukti Akta Di Bawah Tangan Sebagai Dasar Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (Studi Di Kabupaten Lombok Tengah)," Jurnal Kajian Hukum Dan Keadilan 5, No. 3 (2017): 419.

43 Muhammad Rizki And Jum Anggriani, "Akibat Hukum Pembatalan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Oleh Pengadilan Karena Wanprestasi Tanpa Ganti Rugi," Jurnal Hukum Lex Generalis 6, No. 4 (2025).

44 Fani Martiawan Kumara Putra, "Tanggung Gugat Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Bentuk Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah," Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum 26, No. 2 (2017): 1-31.

45 S H Yagus Suyadi, Menuntaskan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl) (Sinar Grafika, 2024).

46 Siska Uli Hutasoit, "Tinjauan Hukum Mengenai Kepemilikan Tanah Adat Yang dikuasai Tanpa Sertifikat Berdasarkan Uu No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Uupa)," 2025.

#### 4. Perjanjian Elektoral dalam Program PTSL

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) pada hakikatnya dimaksudkan sebagai instrumen kebijakan negara guna mewujudkan kepastian hukum atas kepemilikan tanah masyarakat. Melalui program ini, pemerintah melaksanakan percepatan pendaftaran tanah secara nasional dengan tujuan agar setiap bidang tanah memperoleh sertifikat sebagai tanda bukti hak yang sah menurut hukum. Sertifikat tersebut diposisikan sebagai alat bukti yang kuat untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak dalam menghadapi potensi sengketa, tumpang tindih klaim, maupun praktik peralihan hak yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum positif<sup>47</sup>

Akan tetapi, dalam praktik implementasi PTSL ditemukan adanya fenomena yang dikenal dengan perjanjian elektoral. Perjanjian tersebut pada substansinya merupakan bentuk kesepakatan privat antara pemilik tanah dengan pihak lain untuk mengalihkan hak atas tanah tanpa melalui mekanisme hukum formal yang berlaku, terutama tanpa pembuatan akta otentik oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan. Kondisi ini menimbulkan problematika yuridis, sebab sertifikat yang diterbitkan berdasarkan perjanjian elektoral memiliki potensi besar untuk digugat keabsahannya. Hal ini terjadi karena proses peralihan hak tidak memenuhi prosedur formil yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) beserta regulasi pelaksanaannya<sup>48</sup>.

Keberadaan praktik tersebut menunjukkan adanya kekosongan normadalam hukum agraria, khususnya terkait kedudukan perjanjian elektoral dalam kerangka PTSL. Hingga kini, negara belum memberikan pengaturan yang tegas mengenai validitas dan konsekuensi hukum dari perjanjian elektoral tersebut. Kekosongan hukum ini menimbulkan ketidakjelasan (*legal uncertainty*) yang pada gilirannya menciptakan ruang abu-abu dalam praktik administrasi pertanahan. Dengan demikian, meskipun PTSL bertujuan untuk menghadirkan kepastian hukum dan ketertiban administrasi, faktanya program ini justru membuka potensi penyalahgunaan melalui praktik perjanjian elektoral<sup>49</sup>

Kekosongan normatersebutberimplikasipadabeberapaaspek. Pertama, bagipemilik tanah, keberadaan perjanjian elektoral berpotensi meniadakan hak kepemilikan akibat perjanjian yang cacat hukum namun tetap dijadikan dasar penerbitan sertifikat<sup>50</sup>. Kedua, bagi pihak ketiga atau pembeli, kepastian hukum atas objek tanah menjadi lemah, karena sertifikat yang diperoleh tidak bersandar pada peralihan hak yang sah secara hukum<sup>51</sup>. Ketiga, bagi negara, fenomena ini berpotensi menghambat tercapainya

47 Masnah Masnah And Ali Hanafiah Muhi, "Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptstl) Di Kabupaten Muaro Jambi," *Jurnal Renaissance* 6, No. 2 (2021): 783–801.

48 Citra Adityana Setyawan And Antiko Wati, "Peralihan Hak Atas Tanah Dengan Kuitansi Jual Beli," *Jurnal Ilmu Kenotariatan* 3, No. 1 (2022): 14, <https://doi.org/10.19184/jik.v3i1.34913>.

49 Jheni Rahmad, "Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Milik Dan Tanggung Jawab Pemerintah Atas Kepemilikan Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Putusan Nomor 743/Pdt. G/2022/Pn. Jkt. Sel Tentang Pembatalan Shm Nomor 11142/Bintaro/2019)" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024).

50 Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom* (Kepustakaan Populer Gramedia, 2014).

51 Yulies Tiena Masriani, "Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak," *Jurnal Usm Law Review* 5, No. 2 (2022): 539–52.

tujuan utama PTSL, yaitu tertib administrasi pertanahan dan kepastian hukum dalam penguasaan serta pemilikan tanah<sup>52</sup>.

Oleh karena itu, perjanjian elektoral dalam PTSL harus dipandang sebagai bentuk legal gap yang mendesak untuk segera mendapatkan perhatian negara. Diperlukan regulasi yang komprehensif dan tegas guna menentukan kedudukan hukum perjanjian elektoral, apakah sepenuhnya dilarang atau dapat diakui dengan syarat-syarat tertentu. Tanpa adanya pengaturan yang eksplisit, program PTSL rentan dijadikan sarana penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga berpotensi merugikan masyarakat dan mencederai prinsip kepastian hukum yang menjadi dasar program tersebut.

#### **D. KESIMPULAN**

Perjanjian elektoral dalam pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan praktik hukum yang menimbulkan dualisme antara ketentuan hukum perdata dan hukum agraria. Secara perdata, perjanjian tersebut dapat dianggap sah sepanjang memenuhi unsur Pasal 1320 KUHPerdata, namun dari sisi agraria, praktik tersebut bertentangan dengan ketentuan formal dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 yang mewajibkan peralihan hak atas tanah dilakukan melalui akta otentik yang dibuat oleh PPAT. Pertentangan ini menimbulkan ketidakpastian hukum (legal uncertainty) serta melemahkan asas keotentikan akta, publisitas, dan spesialisasi dalam sistem pendaftaran tanah. Dari perspektif teori hukum, kondisi tersebut menunjukkan perlunya penerapan pendekatan hukum progresif sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, yang menempatkan hukum sebagai sarana perlindungan dan kemanfaatan sosial. Hukum tidak boleh berhenti pada tataran normatif, melainkan harus menjamin keadilan substantif bagi masyarakat, khususnya pemilik tanah yang dirugikan akibat perjanjian di bawah tangan. Sejalan dengan hal itu, sejumlah yurisprudensi, seperti Putusan Mahkamah Agung Nomor 3106 K/Pdt/2019 dan Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Timur Nomor 144/PDT/2021/PT SBY, menegaskan bahwa perjanjian di bawah tangan tidak memiliki kekuatan hukum sebagai dasar peralihan hak atas tanah. Dengan demikian, diperlukan perlindungan hukum preventif dan represif yang berorientasi pada asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Upaya preventif dilakukan melalui penguatan peran PPAT, peningkatan literasi hukum masyarakat, dan penegakan norma larangan perjanjian elektoral dalam pelaksanaan PTSL. Sementara itu, upaya represif dapat dilakukan melalui mekanisme penyelesaian sengketa yang adil dan transparan. Sebagai langkah strategis, pembentukan regulasi khusus yang mengatur secara tegas keberadaan dan batasan hukum perjanjian elektoral menjadi keharusan, guna memastikan harmonisasi antara sistem hukum perdata dan agraria serta mewujudkan cita hukum nasional yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Apriyani, Nurul Aulia. "Perlindungan Hukum Bagi Pihak Penjual Terhadap Pihak Pembeli Yang Melakukan Wanprestasi Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Tanah." Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024.

---

52 Vieztanio Fynanda Augustine, "Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PtSL) Dalam Pencegahan Sengketa Tanah Di Kabupaten Tuban" (Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2023).

- Augustine, Vieztanio Fynanda. “Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl) Dalam Pencegahan Sengketa Tanah Di Kabupaten Tuban.” Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2023.
- Deddi Diliyanto, S H, And S H Zainal Asikin. “Perluasan Wewenang Praperadilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-Puu-Xii-2014.” *Jurnal Ilmiah Hukum De’jure: Kajian Ilmiah Hukum* 3, No. 1 (2018): 28–55.
- Fatoni, Daffa Rizqi Ardiansyah. “Tinjauan Yuridis Sertifikat Tanah Pengganti Dalam Transaksi Jual Beli Tanah.” Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2023.
- Fu’adah, Kholishotul. “Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Letter C Dalam Kasus Sengketa Tanah Di Perdesaan.” Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024.
- Halimahtusadiah<sup>2</sup>, Fauziah Lubis<sup>1</sup>. “Kedudukan Akta Dibawah Tangan Sebagai Ketetapan Hukum.” *Judge : Jurnal Hukum* 05, No. 02 (2024): 32–38. <https://Journal.Cattleyadf.Org/Index.Php/Judge/IndexkedudukanaktadibawahtangansebagaiKETETAPANHUKUM-FauziahLubiset.AL>.
- Haryanti, Intan. “Efektifitas Pelaksanaan Pensertifikatan Tanah Secara Massal Melalui Program Ptsl Dalam Memberikan Kepastian Hukum [Studi Di Kabupaten Grobogan].” Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2021.
- Hutasoit, Siska Uli. “Tinjauan Hukum Mengenai Kepemilikan Tanah Adat Yang dikuasai Tanpa Sertifikat Berdasarkan Uu No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Uupa),” 2025.
- Karjoko, Lego. “Formulasi Prinsip Bagi Hasil Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Dalam Rangka Pemberian Hgb/Hak Pakai Di Atas Hm.” In *Open Society Conference Social And Political Challenges In Industrial Revolution*, 4:88, 2019.
- Kumalasari, Devy, And Dwi Wachidiyah Ningsih. “Syarat Sahnya Perjanjian Tentang Cakap Bertindak Dalam Hukum Menurut Pasal 1320 Ayat (2) Kuh Perdata.” *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik* 7, No. 2 (2018).
- Latifah, Hilda, Dwi Ratna Kartikawati, And Murendah Tjahyani. “Penyelesaian Wanprestasi Dalam Perjanjian Jual Beli Semen Curah.” *Krisna Law* 3, No. 2 (2021): 1–8.
- Limanto, Maria Franciska, Frangky Jonatan, And Imelda Martinelli. “Efektivitas Legalitas Kontrak Elektronik Dalam Transaksi Elektronik Ditinjau Berdasarkan Hukum Perikatan.” *Jurnal Kewarganegaraan* 7, No. 2 (2023): 2176–84.
- Maemunah, Siti. “Analisis Yuridis Terhadap Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing (Wna) Di Indonesia.” Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2024.
- Malawi, Rina. “Akibat Hukum Peralihan Hak Milik Atas Tanah Absentee Yang Diperoleh Melalui Pewarisan,” 2020.
- Masnah, Masnah, And Ali Hanafiah Muhi. “Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl) Di Kabupaten Muaro Jambi.” *Jurnal Renaissance* 6, No. 2 (2021): 783–801.

- Masriani, Yulies Tiena. "Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak." *Jurnal Usm Law Review* 5, No. 2 (2022): 539–52.
- Maulidi, Muhammad Jefrry, M Arba, And Kaharuddin Kaharuddin. "Analisis Hukum Tentang Peralihan Hak Milik Atas Tanah Dengan Bukti Akta Di Bawah Tangan Sebagai Dasar Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (Studi Di Kabupaten Lombok Tengah)." *Jurnal Kajian Hukum Dan Keadilan* 5, No. 3 (2017): 419.
- Miftahudin, Muhamad Rafli, Alya Nur Oktafiani, Soca Rizky Amalina, Ade Ernawan, And Zelfi Ghaffar Auiya. "Akibat Hukum Jual Beli Di Bawah Tangan Dalam Pembelian Tanah Yang Tidak Dituangkan Dalam Akta Otentik." *Jurnal Pendidikan Sosial Dan Humaniora* 4, No. 2 (2025): 3480–93.
- Moho, Hasaziduhu. "Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan." *Warta Dharmawangsa* 13, No. 1 (2019).
- Munfarid, Husnul. "Implikasi Yuridis Jual Beli Tanah Yang Tidak Dilakukan Di Hadapan Ppat Terhadap Proses Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah (Analisis Putusan No. 18/Pdt. G/2012/Pn. Lmg)." *Brawijaya University*, 2014.
- Murni, Christiana Sri. "Peralihan Hak Atas Tanah Tanpa Sertifikat." *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 2 (2018).
- Nasir, Siti Maryam. "Tinjauan Yuridis Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah Ganda (Overlapping) Di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo." *Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum Dan Administrasi Negara* 2, No. 4 (2024): 301–11.
- Octavyani, Eva Husnun Nabila. "Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Kavling Perumahan Yang Menjadi Objek Sengketa." *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik Dan Humaniora* 2, No. 2 (2025): 21–31.
- Oktamiarsa, Salsabila Biuti, And Fitika Andraini. "Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.8 (2024) Tema/Edisi : Hukum Perdata (Bulan Ketujuh) <https://jhlg.rewangrencang.com/>" 5, No. 8 (2024): 1–18.
- Prastika, Nabila Putri. "Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Dirugikan Dalam Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli Di Hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat)." *Universitas Islam Sultan Agung Semarang*, 2024.
- Putra, Fani Martiawan Kumara. "Tanggung Gugat Pejabat Tata Usaha Negara Dalam Bentuk Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah." *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum* 26, No. 2 (2017): 1–31.
- Rahmad, Jheni. "Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Milik Dan Tanggung Jawab Pemerintah Atas Kepemilikan Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Putusan Nomor 743/Pdt. G/2022/Pn. Jkt. Sel Tentang Pembatalan Shm Nomor 11142/Bintaro/2019)." *Universitas Islam Sultan Agung Semarang*, 2024.
- Rahmatullah, Rudi. "Perjanjian Pengikatan Jual Beli (Ppjb) Tanah Kavling Berbasis Syariah," 2023.
- Ramadhani, Rahmat. "Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah." *Sosek: Jurnal Sosial Dan Ekonomi* 2, No. 1 (2021): 31–40.

- Rejekiingsih, Triana. "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya Di Indonesia)." *Yustisia* 5, No. 2 (2016): 298–325.
- Ridwan Khairandy, S H. "Iktikad Baik Pada Perjanjian Build, Operate, And Transfer (Bot) Yang Mengandung Prestasi Multitafsir," 2020.
- Rizki, Muhamad, And Jum Anggriani. "Akibat Hukum Pembatalan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Oleh Pengadilan Karena Wanprestasi Tanpa Ganti Rugi." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, No. 4 (2025).
- Romadhoni, Dimas Eko. "Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Mediator Kantor Pertanahan Kota Semarang." Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2022.
- Rondonuwu, Giovanni. "Kepastian Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli Berdasarkan Pp Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah." *Lex Privatum* 5, No. 4 (2017).
- Saragih, Wandy Prayoga. "Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Diambil Dengan Penyalagunaan Hak Atas Tanah Demi Kepentingan Pribadi Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Uupa)," 2024.
- Sari, Ratih Mega Puspa, Sidik Purnama, And Gunarto Gunarto. "Peranan Ppat Dalam Pensertifikatan Tanah Akibat Jual Beli." *Jurnal Akta* 5, No. 1 (2018): 241–46.
- Satrio, J, Hukum Perikatan, And Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian. "Buku I." Bandung, Citra Aditya Bakti, 1995.
- Setyawan, Citra Adityana, And Antiko Wati. "Peralihan Hak Atas Tanah Dengan Kuitansi Jual Beli." *Jurnal Ilmu Kenotariatan* 3, No. 1 (2022): 14. <https://doi.org/10.19184/Jik.V3i1.34913>.
- Sumarno, Edy. "Kajian Hukum Kekuatan Pembukian Akte Notaris Dibandingkan Akte Di Bawah Tangan Yang Berlaku Di Indonesia." *Asy-Syari'ah: Jurnal Hukum Islam* 9, No. 2 (2023): 250–68.
- Susanti, Nia. "Kepastian Hukum Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Sebuah Perjanjian Baku Ditinjau Berdasarkan Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata." *Indragiri Law Review* 2, No. 2 (2024): 33–39.
- Syarief, Elza. *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*. Kepustakaan Populer Gramedia, 2014.
- Tandori, Tandori, And V Hari Supriyanto. "Kontradiksi Hak Komunal Dan Hak Ulayat Dalam Hukum Pertanahan Indonesia: Tinjauan Yurisprudensi Dan Regulasi Indonesia." *Tunas Agraria* 8, No. 3 (2025): 380–400.
- Tinindra, Diniyosa Arteriovani. "Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Atas Sengketa Kepemilikan Tanah Di Pengadilan." Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2024.
- Ummam, Khoirul, Deny Guntara, And Muhamad Abas. "Akibat Hukum Terhadap Wanprestasi Dalam Perjanjian Dibawah Tangan Atas Jual Beli Tanah Dan Bangunan Berdasarkan Pasal 1320 Kuhperdata." *The Juris* 7, No. 1 (2023):

133–44.

- Utari, Sri. “Urgensi Pencantuman Jangka Waktu Dalam Pemenuhan Hak Dan Kewajiban Para Pihak Dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Hak Atas Tanah Yang Dibuat Dihadapan Notaris.” Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2021.
- Weydekamp, Gerry. “Pembatalan Perjanjian Sepihak Sebagai Suatu Perbuatan Melawan Hukum.” *Lex Privatum* 1, No. 4 (2013).
- Widiyaningsih, Wiwin. “Kebebasan Berkontrak Terhadap Perjanjian Standar Baku Dalam Mencapai Keadilan Berkontrak.” *Journal Presumption Of Law* 2, No. 1 (2020): 72–115.
- Wiryanatha, I Made Ariwangsa, M Arba, And Widodo Dwi Putro. “Akibat Hukum Putusan Hakim Yang Melanggar Hukum Dalam Pemilikan Tanah Oleh Orang Asing (Studi Putusan No. 328/Pdt. G/2013/Pn. Dps.).” *Jurnal Ius Kajian Hukum Dan Keadilan* 7, No. 3 (2019): 403–24.
- Yagus Suyadi, S H. *Menuntaskan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl)*. Sinar Grafika, 2024.
- Yuda, Dela Fatwa. “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait Dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berbasis Nilai Keadilan.” Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2025.