

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Program pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah saat ini diharapkan dapat mengatasi masalah penyediaan tanah bagi masyarakat. Kebutuhan tanah sangat dibutuhkan oleh banyak orang, namun keberadaan tanah di Indonesia sendiri tidak akan terus bertambah, sedangkan kebutuhan terhadap tanah dapat dikatakan tidak dapat memenuhi kebutuhan pemenuhan kebutuhan tanah yang semakin meningkat terutama dalam kebutuhan tanah untuk membangun pemukiman, untuk pertanian, serta kebutuhan dalam pembangunan berbagai fasilitas untuk kemajuan di berbagai bidang kehidupan masyarakat.

Kegiatan manusia memerlukan tempat berupa sebidang tanah yang berarti dapat dikatakan bahwasannya kebutuhan atas tanah akan semakin menyempit, sedangkan penambahan populasi kehidupan masyarakat akan meningkat. Nantinya permintaan atas tanahpun ikut meningkat mengikuti permintaan atas pemenuhan kebutuhan tanah itu sendiri. Maka pemenuhan persediaan atas tanah akan mengalami ketidak seimbangan, keadaan seperti akan menimbulkan permasalahan seperti sengketa tentang batas tanah ataupun sengketa tentang pemilikan tanah yang sering menimbulkan kerawanan-kerawanan sosial di masyarakat.

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi keberlangsungan hidup masyarakat, maka diperlukan suatu pengaturan yang lengkap dalam penggunaan, pemanfaatan, kepemilikan dan pembuatan hukum yang berkaitan dengan hal hal tersebut. Dengan pengaturan tersebut dapat menghindarkan dari permasalahan yang berkaitan dengan sengketa pertanahan baik itu berdasarkan kepemilikan maupun dalam perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya.

Untuk mencapai tujuan hukum atas tanah, Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disingkat UUPA) memberikan beberapa jenis hak penggunaan tanah yang terdiri dari: 1. Hak Milik; 2. Hak Guna Usaha; 3. Hak Guna Bangunan; 4. Hak Pakai; 5. Hak Sewa; 6. Hak Membuka Tanah; dan 7. Hak Memungut Hasil Hutan.¹ Demi mencapai suatu tujuan hukum, UUPA telah meletakkan kewajiban terhadap Pemerintah dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Disamping itu, pemegang hak pendaftaran hak atas tanah yang ada padanya harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku.² Demi dicapainya suatu tujuan hukum, terutama memberikan suatu kepastian hukum yang tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, menyatakan:

“untuk menjamin kepastian hukum hak dan tanah oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”³

Pasal 19 ayat (1) diatas mengandung pengertian bahwa hal-hal yang berkaitan mengenai kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti adanya pendaftaran atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri ataupun yang dimiliki oleh Badan Hukum, pendaftaran tersebut dilakukan di kantor Pertanahan guna memperoleh suatu kepastian hukum atas hak tanah yang dikuasainya dan/atau yang dimilikinya.

Serangkaian dalam pendaftaran tanah merupakan program yang digencarkan oleh Pemerintah secara *continue*, berkesinambungan, dan teratur yang meliputi pengumpulan data, pengolahan/pemerosesan data, pembukuan, pengkajian, dan juga pemeliharaan data baik secara fisik maupun data yuridis. Data tersebut dapat berupa peta, daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, serta meliputi pemberian surat bukti haknya atas bidang-bidang tanah yang ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang

¹ Baca Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

² Djoko Prakosa, dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 19

³ Baca Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

membebaninya.⁴ Adanya penyelenggaraan pendaftaran tanah, melibatkan para stakeholder yang memiliki keterkaitan yang dapat mengetahui status dan/atau kedudukan hukum daripada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang memiliki serta beban apa saja yang ada diatasnya.⁵

Upaya untuk memperoleh/memiliki tanah dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya dengan jual beli. Dengan proses jual beli tanah seseorang dapat memiliki kepemilikan tanah, serta dengan jual beli dapat mengubah hak kepemilikan tanah dari satu pihak kepada pihak lain. Oleh karena itu, jaminan atas kepemilikan tanah oleh seluruh rayat indonesia terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, dengan ini kepemilikan atas tanah memperoleh jaminan serta perlindungan keadaan setiap warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik atas tanah.

Keberlakuan UUPA, memiliki makna tersendiri terkait pengertian jual beli tanah yang tidaklah sama dengan perjanjian yang terdapat dalam Pasal 1457 KUHPerdara, melainkan perbuatan hukum terhadap peralihan hak atas tanah. Di dalam pasal 20 ayat (2) UUPA ditentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan. Beralih maksudnya terjadi bukan karena suatu perbuatan hukum (kesengajaan) melainkan karena peristiwa hukum (bukan kesengajaan), misalnya diwariskan. Selanjutnya maksud dari dialihkan sendiri dengan sengaja melakukan perbuatan hukum atas hak milik tersebut, selanjutnya pemilikan yang dialihkan tersebut merupakan peralihan dari hak atas tanah. Dengan peralihan kepemilikan atas tanah dan bangunan tersebut akan beralih dan bukan menjadi kepemilikan dari pemilik semulanya, melainkan menjadi kepemilikan atas orang lain. Sehingga, peralihan pemilikan hak atas tanah dapat dilakukan melalui perbuatan hukum meliputi hibah, jual beli, tukar-menukar.⁶

Peralihan hak atas tanah juga diatur dalam Peraturan Pelaksanaan dari UUPA, yaitu Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

⁴ Baca Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

⁵ Efendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1991, hlm. 95

⁶ Harum Al Rashid, *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah (Berikut Peraturan-peraturannya)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 48

Tentang Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disingkat PP 24/1997), yang mengatakan bahwa setiap peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, 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 atau disingkat juga dengan PPAT. Berarti dengan kata lain, PPAT merupakan kepanjangan tangan dari Kantor Pertanahan.

Mengingat besarnya peranan atau fungsi bumi/tanah dalam kehidupan bernegara maka pemerintah mengatur untuk memberikan hak-hak atas tanah tersebut kepada warga negara atas orang-orang yang berhak untuk memberikan hak-hak atas tanah tersebut kepada warga negara atau orang-orang yang berhak untuk mempunyai hak atas tanah.

PP 24/1997 yang mengatur tentang Pendaftaran Pemindahan Hak, pemberian hak baru, pengadaan hak, pemberian hak tanggungan dan pewarisan. Pasal 37 ayat (2) PP 24/1997 menyatakan:

“Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, yang dilakukan diantara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.”⁷

Pejabat Pembuat Akta Tanah sendiri diatur dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang selanjutnya disebut PP 37/1997), menyatakan:

“Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT khusus:

- a. Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara.
- b. Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan

⁷ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Tentang Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Edisi 2008, Djambatan, Jakarta, hlm. 539

masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi Negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus”⁸

PPAT berwenang membuat akta mengenai pemindahan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak tanggungan, pemberian hak guna bangunan/ hak pakai atas tanah hak milik, pembagian hak bersama, dan pemberian hak tanggungan. Camat atau pun Kepala Desa yang diangkat sebagai PPAT Sementara maka daerah kerjanya adalah kecamatan atau desanya. Sebelum mengambil sumpah jabatan PPAT yang bersangkutan belum berhak membuat akta. Untuk daerah kerja yang terpencil maka tidak bisa diharapkan seorang Kepala Desa untuk melapor ke kantor pertanahan. Kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara ini dimaksudkan sampai adanya PPAT yang diangkat oleh menteri ataupun PPAT yang ditunjuk untuk peralihan hak atas tanah yang bersifat khusus. Setelah menjadi perkembangan yang sangat signifikan dalam peranan dan kedudukan PPAT Sementara tersebut, dan kelahiran PP 37/1998, diharapkan kedudukan PPAT Sementara dihapuskan. Namun ternyata kedudukan PPAT Sementara semakin permanen, malah ditambah bahwa tidak hanya Camat yang dapat merangkap jabatan selaku PPAT Sementara melainkan Kepala Desa sebagai unit terkecil dalam administrasi pemerintahan otonomi di Indonesia ini. Ketentuan tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997, menyatakan:

- “(1) PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri;
- (2) untuk desa-desa yang dalam wilayah terpencil Menteri dapat menunjuk PPAT Sementara;
- (3) Peraturan Jabatan PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

PPAT memiliki peran terkait peralihan hak atas tanah sangat besar, dimana setiap melakukan peralihan hak atas tanah harus dapat dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Secara fungsional PPAT termasuk dalam katagori Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu ketika

⁸ *Ibid*, hlm. 678

menjalankan urusan pemerintahan berupa rangkaian satu kesatuan dari proses pendaftaran tanah dengan membuat akta PPAT.⁹

Akta yang dibuat oleh PPAT merupakan akta otentik, sebagaimana sebuah akta otentik terdapat persyaratan ketat dalam hal prosedur pembuatan, bentuk dan formalitas yang harus dilakukan sehingga akta tersebut berhak disebut sebagai akta otentik. Hal ini ditegaskan oleh pasal 1868 KUHPerdara, menyatakan:

“Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan Undang-Undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat”.

Perlihatan hak tanah hibah kerap kali menjadi sengketa, terutama pada daerah yang kurang akan pemahaman hukumnya. Dimana masyarakat beranggapan bahwasannya pengurusan hibah dapat dilakukan di kantor Kepala Desa, yang nantinya akan mengeluarkan surat keterangan hibah untuk dijadikan syarat pendaftaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (yang selanjutnya disingkat PTSL). Pembagian harta warisan maupun hibah atas tanah juga merupakan salah satu bagian dari perbuatan hukum yang bermaksud melakukan peralihan hak atas tanah. Oleh karena itu menurut Pasal 37 PP Nomor 24/1997, secara tegas disebutkan bahwa tanah pembagian harta warisan maupun hibah dalam pelaksanaan peralihan haknya harus dibuatkan akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, namun sampai saat ini peralihan hak penguasaan atas tanah dari pembagian hibah jarang dilakukan oleh masyarakat dengan menggunakan akta otentik seperti dimaksud dalam Pasal 37 PP 24/1997 tersebut. Hal ini yang menjadi permasalahan yang ingin penulis teliti untuk menyusun tesis berjudul **“Kedudukan Peralihan Hak Atas Tanah Berdasarkan Surat Hibah Yang Dikeluarkan Kepala Desa Tanpa Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”**

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka muncul permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut:

⁹ Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris dan PPAT Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm.

1. Apakah Akta Hibah yang dibuat Kepala Desa dapat menjadi dasar peralihan hak atas tanah?
2. Apakah program PTSL memberikan pengecualian dalam pendaftaran hak atas tanah?

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

3.1 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis serta mengkaji mengenai keabsahan akta hibah yang dikeluarkan oleh kepala desa dapat dijadikan sebagai dasar peralihan hak atas tanah; selain itu
2. Penulisan tesis ini bertujuan untuk mengkaji serta menganalisis kekuatan hukum dalam peralihan tanah hibah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

3.2 Manfaat Penelitian

3.1.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis tesis ini memberikan manfaat untuk memperkaya pengetahuan hukum di bidang pertanahan, melalui kajian secara komperhensif terhadap kedudukan peralihan hibah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa untuk mendaftarkan PTSL tanpa adanya akta PPAT. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi penelitian tesis kenotariatan, terutama yang mengkaji mengenai peralihan tanah hibah melalui surat yang dikeluarkan Kepala Desa. Khususnya kewajiban Badan Pertanahan untuk memverifikasi kelayakan peralihan tanah melalui PTSL, agar terwujudnya tujuan hukum yaitu Keadilan, Kemnfaatan dan Kepastian Hukum.

3.1.2 Manfaat Praktis

Penulisan tesis ini nantinya diharapkan dapat menjadi masukan dan pertimbangan bagi stakeholder terkait, dalam mengeluarkan sertifikat tanah peralihan hibah yang harus memenuhi persyaratan untuk menghindari terjadinya sengketa dikemudian hari. Penelitian ini secara praktis memberikan kontribusi terhadap stakeholder terkait untuk melakukan perbaikan serta pengelolaan administratif yang baik dalam penyelenggaraan program PTSL, untuk memberikan

jaminan pengurusan peralihan tanah dan pembuatan sertifikat tanah agar tidak terjadi sengketa dikemudian hari. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi masukan bagi stakeholder terkait untuk melakukan penyelenggaraan pendaftaran PTSL sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan melakukan perbaikan dalam hal administratif pendaftarannya.

4. Tinjauan Pustaka

4.1 Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Pasal 19 ayat (3) UUPA menyatakan pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan kebutuhan negara serta masyarakatnya, kebutuhan yang mengarah pada sosial ekonomi dan kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria. Selanjutnya penjelasan umum angka IV UUPA menyatakan bahwasannya penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan kebutuhan dari negara dan juga masyarakatnya, lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatannya. Sehingga perlu didahulukannya penyelenggaraan di kota-kota yang lambat laun meningkat dalam kadaster yang meliputi wilayah negara.¹⁰

4.2 Teori Peralihan Hak atas Tanah

Peralihan hak atas tanah yakni beralihnya dan/atau berpindahnya hak atas kepemilikan sebidang tanah atau beberapa bidang tanah dari pemilik semula kepada pemilik yang baru karena sesuatu ataupun adanya perbuatan hukum tertentu. Adanya perbuatan hukum pemindahan hak bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain untuk selama-lamanya, dengan kata lain subjek hukumnya memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah bisa terjadi karena adanya pewarisan tanpa wasiat maupun perbuatan hukum pemindahan hak yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pewarisan tanpa wasiat menurut hukum perdata apabila pemegang sesuatu hak atas tanah meninggal maka hak tersebut karena hukum akan beralih kepada ahli warisnya.

¹⁰ Baca Pasal 19 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

- b. Pemindahan hak berbeda dengan beralihnya hak atas tanah karena pewarisan tanpa wasiat yang terjadi karena peristiwa hukum dengan meninggalnya pemegang hak dalam perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah bersangkutan yang sengaja dialihkan kepada pihak lain. Bentuk pemindahan haknya dapat berupa: 1. Pewarisan; 2. Hibah; 3. Jual beli; 4. Tukar-menukar (barter); 5. Pembagian hak bersama menjadi hak yang terdaftar dengan nama beberapa orang; 6. Pemasukan dalam perseroan; dan 7. Pelepasan hak.

4.3 Konsep 3 In 1 In The Land Acquisition

Lahirnya konsep 3 In 1 In The Land Acquisition guna menghadapi permasalahan yang muncul yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Sebagai konsep dalam pengadaan tanah 3 in 1 In The Land Acquisition merupakan kegiatan dalam kepemilikan tanah. Sebagai konsep dalam kepemilikan tanah yang mana konsep 3 In 1 In The Land Acquisition mengacu pada perolehan tanah yang dimulai dari awal hingga akhir, dapat dikatakan kepemilikan hak atas tanah dari hulu ke hilir yang nantinya akan bermuara pada proses awal (*start*) yaitu tahapan yang dimulai dari perizinan tanah yang meliputi penetapan lokasi, yang kedua yaitu tahapan penetapan (*decision*) yang mana tahap ini merupakan tahapan atas penguasaan tanah yakni pelepasan hak atas tanah tersebut, sehingga nantinya akan bermuara pada produk (*product*) yang dikeluarkan oleh instansi terkait yaitu berupa sertifikat tanah yang selanjutnya tanah tersebut memiliki hak pakai.¹¹

4.4 Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Peralihan Hak atas Tanah

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disingkat UUPA) maka selanjutnya dihapuskanlah dasar-dasar dan peraturan-peraturan hukum agraria kolonial, yang selanjutnya pendaftaran tanah menjadi kegiatan yang sangat penting dan mutlak untuk dilaksanakan. Pendaftaran tanah terdapat dalam Pasal 19 UUPA yang

¹¹ Jarot Widya Muliawan, Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Buku Litera, Yogyakarta, 2016. Hlm. 13

menghendaki diselenggarakannya pendaftaran hak atas tanah di Indonesia, selanjutnya pengaturan terkait pendaftaran tanah diselenggarakan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disingkat PP 24/1997).

PPAT memiliki kewenangan dalam pembuatanakta-akta dalam peralihan hak atas tanah, pembuatan akta pembebanan serta surat kuasa pembebanan hak tanggungan, selain itu PPAT memiliki peran dalam membantu Kepala Kantor Pertanahan Nasional dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta tertentu, akta-akta tersebut nantinya menjadi bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan/atau bangunan yang dijadikan dasar bagi bukti pendaftaran tanah. Akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan pendaftaran di Indonesia.¹² PPAT memiliki tugas dalam hal melayani permohonan-permohonan untuk membuat akta-akta tanah tertentu yang disebut dalam peraturan yang berkenaan dengan pendaftaran tanah serta peraturan Jabatan PPAT.

Perbuatan hukum diatas menjadi tugas pokok PPAT yang dimaksudkan dalam Pasal 2 PP Nomor 37/1998, PPAT diberikan kewenangan untuk membuat Akta Otentik atas delapan macam perbuatan hukum diatas. Dengan ini dapat dikatakan bahwasannya PPAT hanya memiliki kewenangan dalam pembuatan delapan macam akta tersebut, dan tidak mungkin PPAT membuat akta diluar delapan macam akta tersebut.

4.5 Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pembangunan sarana dan prasarana yang semakin berkembang pesat menjadikan nilai kebutuhan terhadap tanah semakin meningkat, kebutuhan tanah yang memiliki nilai ekonomis yang tinggi dan melemahkan nilai sosial-religiusnya. Hal ini mempengaruhi pola pengelolaan tanah adat yang awalnya bersifat komunal serta religius yang mengarah pada pengelolaan yang sifatnya individu yang dimanfaatkan untuk kesejahteraan dan kepentingan bersama. Dengan program

¹² Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I: Hukum Tanah Nasional*. Djambatan. Jakarta. 1999. Hlm. 46

PTSL yaitu program pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis, yang sebelumnya yaitu dikenal dengan Program Nasional Agraria (PRONA). PTSL dengan PRONA tidak dapat disamakan keduanya memiliki perbedaan yaitu berdasarkan aspek yuridis yang tidak semua bidang tanah dapat diterbitkan sertifikatnya.¹³

Pemerintah memberikan suatu program pendaftaran tanah kepada masyarakat yang didasari pada sembilan program kerja (nawa cita). PTSL sendiri sebagai program dalam mewujudkan nawa cita untuk mendorong pelaksanaan *landreform*. Program PTSL dilatarbelakangi banyaknya tanah di Indonesia yang belum memiliki sertifikat, hal ini tidak sejalan dengan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 Tentang PTSL sebagai pemberian kepastian hukum serta perlindungan hukum atas tanah yang dimiliki masyarakat Indonesia. PTSL sendiri merupakan program yang diberikan oleh pemerintah untuk memberikan kesempatan bagi masyarakat Indonesia yang belum memiliki sertifikat atas kepemilikan tanahnya.

5. Orisinalitas Penelitian

Penulisan tesis yang dibuat seharusnya memiliki karakteristik tersendiri dan/atau perbedaan dengan penulisan tesis sebelumnya. Meskipun memiliki kemiripan pada judul, setidaknya dalam substansi atau jangkauan yang dirujuk harus memiliki perbedaan. Untuk membedakan tesis seseorang dengan tesis ini, tentunya diperlukan keaslian untuk mengetahui atau mempertahankan orisinalitas.

Tabel 1. Orisinalitas Penelitian

No.	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Dengan Penelitian Penulis
1.	Syaharul, S.H., Magister Kenotariatan Universitas	PERALIHA N HAK MILIK ATAS TANAH	1. Hasil penelitian yang didapat yakni terkait maraknya	1. Penelitian yang dilakukan oleh penulis terkait kedudukan

¹³ Wahyuni, Problematika Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Alternatif Penyelesaiannya (Studi Kasus di Provinsi Sumatra Utara), Puslitbang Kementerian ATR/BPN, 2017, hlm, 2

	Andalas (2013)	TRANSMIGRAN MELALUI JUAL BELI DIBAWAH TANGAN DI KABUPATEN KAMPAR	<p>masyarakat Kampar lebih memilih melakukan jual beli hak milik atas tanah transmigran dibawah tangan</p> <p>2. Selanjutnya membahas mengenai proses jual beli hak milik atas tanah transmigran secara dibawah tangan di Kabupaten Kampar</p> <p>3. Mencari solusi hukum terhadap masyarakat yang sudah terlanjur membeli hak milik atas tanah melalui jual beli dibawah tangan.</p>	<p>surat hibah yang dikeluarkan Kepala Desa dalam peralihan tanah yang di daftarkan dalam program Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap (PTSL)</p> <p>2. Membahas mengenai perlu tidaknya pendaftaran PTSL tanpa akta PPAT dalam peralihan tanah</p> <p>3. Selain itu membahas terkait sengketa peralihan tanah hibah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa setelah dikeluarkannya a PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah</p>
2.	Vresia Vahlefhy, S.H., Megister Kenotariatan Universitas Andalas (2014)	PENYELESAIAN SENGKETA PENDAFTARAN TANAH PADA	1. Penelitian yang didapat yakni membahas terkait proses terjadinya sengketa	1. Penelitian yang dilakukan oleh penulis terkait kedudukan surat hibah yang

		KANTOR PERTANAHAN KOTA TANJUNG PINANG	<p>dalam pendaftaran tanah di Kota Tanjungpinang</p> <p>2. Faktor keterkaitan mengenai penyebab terjadinya sengketa terhadap proses pendaftaran tanah di Tanjung Pinang</p> <p>3. Selain itu penelitian ini membahas terkait proses penyelesaian sengketa pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan Kota Tanjungpinang</p>	<p>dikeluarkan Kepala Desa dalam peralihan tanah yang di daftarkan dalam program Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap (PTSL)</p> <p>2. Membahas mengenai perlu tidaknya pendaftaran PTSL tanpa akta PPAT dalam peralihan tanah</p> <p>3. Selain itu membahas terkait sengketa peralihan tanah hibah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa setelah dikeluarkannya PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah</p>
3.	Holifia Hojad, S.H., Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang, Tahun 2008.	PELAKSANAAN PENDAFTARAN PERALIHAN HAK MILIK ATAS TANAH	1. Membahas terkait pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena pewarisan di kecamatan rembang	1. Penelitian yang dilakukan oleh penulis terkait kedudukan surat hibah yang dikeluarkan Kepala Desa

		KARENA PEWARISAN DI KECAMATAN REMBANG KABUPATEN REMBANG	<p>kabupaten rembang</p> <p>2. Serta menganalisis faktor-faktor yang menjadi kendala serta upaya-upaya dalam mengantisipasi dan menangani kendala dalam pelaksanaan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena pewarisan di kecamatan rembang kabupaten rembang.</p>	<p>dalam peralihan tanah yang di daftarkan dalam program Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap (PTSL)</p> <p>2. Membahas mengenai perlu tidaknya pendaftaran PTSL tanpa akta PPAT dalam peralihan tanah</p> <p>3. Selain itu membahas terkait sengketa peralihan tanah hibah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa setelah dikeluarkannya PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah</p>
--	--	---	---	---

Sumber: Diolah dari data skunder, 2022.

Penelitian yang dilakukan berbeda dengan penelitian sebelumnya, dalam penelitian ini berjudul: “Kedudukan Peralihan Hak Atas Tanah Berdasarkan Akta Hibah Yang Dikeluarkan Kepala Desa Tanpa Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap” dengan dua rumusan masalah yaitu: 1. Apakah Akta Hibah yang dibuat Kepala Desa dapat menjadi dasar peralihan hak atas tanah?; 2. Apakah program PTSL memberikan pengecualian dalam pendaftaran hak atas tanah? Hal-hal yang selanjutnya menjadi *value* dalam

penulisan tesis ini yaitu tentang kedudukan peralihan hak tanah berdasarkan surat hibah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa, tentang kekuatan hukum atas surat hibah tanpa adanya akta PPAT dalam pendaftaran PTSL.

6. Metode Penelitian

Konsep berpikir yang sistematis demi mencapai pendekatan yang disengaja dalam melakukan penelitian, metode penelitian memberikan suatu konsep yang sistematis untuk penyelesaian suatu karya ilmiah.¹⁴

6.1 Tipe Penelitian

Penulisan tesis berjudul “Kedudukan Peralihan Hak Atas Tanah Berdasarkan Akta Hibah Yang Dikeluarkan Kepala Desa Tanpa Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap” merupakan penelitian yang bersifat Normatif yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sistem norma dan asas-asas, dan norma. Demi memperkuat metode penelitian ini, penulis menggunakan peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin guna menjawab dari hasil penelitian ini nantinya. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, diharapkan dapat menjawab isu hukum yang dihadapi dengan berbagai pendekatan perundang-undangan maupun doktrin-doktrin hukum.¹⁵

6.2 Pendekatan Masalah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang memiliki tujuan sebagai pengungkap suatu kebenaran yang sistematis, bermetodologi dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisis dan kontruksi terhadap bahan hukum yang diolah dan dihimpun guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Untuk menjawab permasalahan penelitian ini diperlukan metode pendekatan yang dimaksudkan untuk mendapat informasi baru dari berbagai aspek mengenai isu-isu hukum yang

¹⁴ Djulaeka dan Devi Rahayu, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Scopindo Media Pustaka, Srabaya, 2019, hlm. 3

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki. “*Penelitian Hukum, Edisi Revisi*”. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2012. hal. 47

sedang dicoba dicari jawabannya.¹⁶ Pendekatan masalah yang di pergunakan dalam penelitian ini terdiri atas pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penggunaan pendekatan ini sebagai pengumpulan fakta-fakta, pengumpulan bahan, identifikasi permasalahan dan pengelolaan isu hukum yang relevan, serta menarik sebuah kesimpulan yang berlandaskan fakta yang diperoleh.

Pemilihan pendekatan diatas dapat dijabarkan sebagai berikut: 1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), merupakan suatu pendekatan yang dilakukan guna membandingkan beberapa peraturan yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang sedang dihadapi, sehingga pendekatan ini digunakan untuk mempelajari kesesuaian dan konsistensi antara Undang - Undang satu dengan Undang - Undang yang lain.¹⁷; 2. Pendekatan kasus (*case approach*) sebagai bahan utama guna penulisan tesis ini yang mengacu pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan kasus ini yang perlu penulis perhatikan adalah ratio decidendi, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim sampai pada putusannya¹⁸; dan 3. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan yang dilaksanakan dengan menelaah latar belakang dari apa yang sedang dipelajari dan perkembangan pengaturan untuk isu hukum yang sedang dihadapi.¹⁹

6.3 Data dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif, diperlukan data primer untuk memperkuat penulisan tesis ini serta bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, dan sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yang terdiri dari dari literatur-literatur hukum, jurnal hukum ataupun artikel hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Sedangkan bahan hukum tersier berfungsi memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan sekunder.

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*. Yuridika Jurnal Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 55

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum..... Op.Cit.* hlm. 133

¹⁸ *Ibid*, hlm. 135

¹⁹ *Ibid*, hlm 145

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Yaitu jenis bahan hukum yang berupa Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan judul yang dipakai dalam penelitian ini. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dari peraturan perundang-undangan yang berlaku:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disingkat UUD NRI 1945)
- b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disingkat UUPA)
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disingkat PP 24/1997)
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang selanjutnya disingkat PP 37/1997)
- e) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- f) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- g) Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13/SE/VIII/2015 Tentang Layanan 70-70
- h) Putusan Nomor 194/G/2021/PTUN.SBY

b. Bahan Hukum Skunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang diperoleh dari literatur-literatur atau buku-buku referensi yang relevan dengan permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder sebagai pendukung bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ialah buku-buku teks, pendapat-pendapat yang ditulis oleh para pakar atau ahli hukum, jurnal hukum, internet dan sumber bahan hukum lainnya yang mempunyai korelasi dengan isu hukum yang ada di penelitian ini.

6.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

a. Langkah pengumpulan bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum milik penelitian ini adalah termasuk yuridis normatif, maka pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka dengan inventarisasi, klarifikasi, dan sistematisasi. Inventarisasi dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah. Setelah itu, bahan hukum tersebut diklasifikasikan dengan cara memilah-milah bahan hukum sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas, untuk lebih mempermudah dalam memahami bahan hukum tersebut, maka dipelajari dan disusun secara sistematis.

b. Langkah Analisa Bahan Hukum

Mengingat tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif maka metode yang digunakan adalah metode deduksi. Berawal dari hal yang bersifat umum, dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan, doktrin, serta teori-teori dalam literatur. Selanjutnya, bahan-bahan hukum tersebut diterapkan sesuai rumusan masalah yang menghasilkan jawaban khusus. Guna memperoleh suatu kesimpulan yang selanjutnya dipergunakan sebagai tafsiran yang sistematis, tafsiran tersebut menjadi tafsiran yang otentik yang memiliki dasar hukum berdasarkan peraturang perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan penafsiran sistematis sendiri merupakan penafsiran dengan cara melihat atau memperhatikan susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya yang ada dalam undang-undang itu sendiri atau pasal-pasal lain atau UU lain yang berhubungan dengan masalah yang sama.²⁰

6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis hasil penelitian merupakan kegiatan dalam bentuk peninjauan dan pengkajian terhadap hasil dari tunjauan kasus yang dihadapi dalam penelitian dengan kajian pustaka dan membandingkan undang-undang satu dengan lainnya. Analisis hasil penelitian ini dilakukan dengan cara mengkritisi, mengolah dan

²⁰ R Soero, *Pengantar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika. Jakarta. 1996. hlm. 107

memberi kesimpulan terhadap peralihan hak atas tanah dalam pendaftaran PTSL tanpa adanya akta peralihan dari PPAT, kemudian memberikan suatu kesimpulan dan terhadap hasil penelitian mengenai kekuatan hukum peralihan hak atas tanah tanpa adanya akta PPAT yang nantinya dianalisis dengan merujuk pada kajian pustaka dan studi perundang-undangan.

Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dilakukan identifikasi dan klasifikasi menurut sumber dan hirarkinya. Setelah semua bahan hukum diorganisasi, diidentifikasi, diklasifikasi, dan disistemisasi, kemudian dikaji atau dianalisis dengan menggunakan penalaran hukum dengan metode deduktif-induktif dan/atau dilakukan interpretasi untuk dapat memecahkan atau menemukan jawaban masalah penelitian berdasarkan doktrin, teori, asas, atau prinsip hukum yang sesuai dengan teori yang digunakan dalam penelitian ini.

Metode induktif melakukan analisa dari *premis minor* (fakta hukum) yang dilanjutkan dengan analisa pada *premis mayor* (aturan hukum). Metode induktif ini menjelaskan atau memecahkan isu hukum dengan beranjak dari perumusan fakta hukum terlebih dahulu, kemudian mengaitkannya dengan aturan hukum yang tercantum dalam Undang-undang. Metode deduktif adalah metode penelitian yang dimulai dari *premis mayor* (aturan hukum) menuju *premis minor* (fakta hukum) untuk mengambil kesimpulan. Melalui penalaran yang bersifat deduktif, penelitian ini menjelaskan dan memecahkan isu hukum dengan beranjak dari aturan hukum yang termuat dalam Undang-undang dan dikaitkan dengan fakta hukumnya.

7. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Penulisan tesis berjudul “Kedudukan Peralihan Hak Atas Tanah Berdasarkan Surat Hibah Yang Dikeluarkan Kepala Desa Tanpa Akta PPAT Dalam Program PTSL” ini akan terbagi menjadi empat bab yang tertulis secara sistematis. Dalam beberapa bab terdiri dari sub bab lain yang memuat penjelasan bagian-bagian terkait isu/permasalahan yang sedang dianalisis dalam penulisan tesis ini secara sistematis.

BAB I: PENDAHULUAN

Berisikan tentang bagian pendahuluan, merupakan pengantar dari penulisan tesis ini yang menjabarkan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, yang mana akan dibagi

dalam beberapa bagian yakni tipe penelitian, pendekatan penelitian, dan bahan hukum dan yang terakhir mengenai pertanggungjawaban sistematika penulisan.

BAB II: KEKUATAN HUKUM PERALIHAN HAK ATAS TANAH HIBAH

Pada bab ini disajikan tentang pembahasan dalam rumusan masalah yang pertama yaitu tentang Akta Hibah yang dibuat Kepala Desa dapat menjadi dasar peralihan hak atas tanah. Selain itu sub bab ini akan terbagi menjadi tiga sub bab yakni: 2 Keabsahan Akta Hibah yang Digunakan Dalam Pendaftaran Tanah, 2.1 Keberadaan Akta Hibah Dalam Peralihan Hak atas Tanah Pada Program PTSL dan 2.2 Penerapan Konsep *3 in 1 in the Land Acquisition* dalam Pengurusan Akta Hibah.

BAB III: PROGRAM PTSL ATAS PERALIHAN HAK TANAH

Pada bab ini berisikan tentang pembahasan dalam rumusan masalah yang kedua yaitu tentang program PTSL memberikan pengecualian dalam pendaftaran hak atas tanah. Dalam bab ini akan menjawab dan menjelaskan mengenai proses pendaftaran PTSL. Dengan isu hukum mengenai pendaftaran awal PTSL nantinya akan dikaji lebih jauh dengan beberapa perundang-undangan, seperti kesesuaian dalam Pasal 1666 sampai dengan 1693 KUHPer tentang pemberian hibah. Adapun PTSL merupakan salah satu program pemerintah bagi masyarakat dalam kepemilikan hak atas tanah. Nantinya sub bab ini akan terbagi menjadi tiga sub bab yakni: 3 Peran PPAT dalam Peralihan Hak atas Tanah Hibah, 3.1 Keberadaan Akta PPAT Sebagai Syarat Mutlak Peralihan Hak Atas Tanah Hibah.

BAB IV: KESIMPULAN

Pada bab ini berisikan tentang bab penutup yang menguraikan kesimpulan dari penulisan tesis secara keseluruhan dari dua permasalahan yang telah diuraikan secara sistematis dari bab sebelumnya. Sehingga dapat memunculkan saran yang didapat dari pisau analisa dari kajian sub bab sebelumnya, saran tersebut nantinya dapat dijadikan sebagai sebuah masukan dalam penerapan sistem hukum yang lebih baik lagi.