

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Ruang wilayah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjadi negara kesatuan dengan wadah yang di dalamnya meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, sama halnya dengan ruang di dalam bumi dan dapat dijadikan sumber daya yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang perlu disyukuri oleh Bangsa Indonesia, serta karunia tersebut dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan untuk kemakmuran rakyat seperti yang telah dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Kebutuhan Pemerintah akan ruang tersebut, serta perusahaan maupun masyarakat dari tahun ke tahun pada umumnya terus bertambah, kebutuhan akan ruang tersebut disebabkan oleh beberapa aspek, yakni salah satunya pertambahan jumlah penduduk. Dengan pertambahan jumlah penduduk dari tahun ke tahun tersebut, memerlukan ruang untuk mereka beraktivitas serta ditambahnya peningkatan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah maupun perusahaan.² Pengertian tanah menurut Boedi Harsono dalam bukunya, yakni permukaan bumi, hak atas tanah sebagian dari permukaan bumi, terbatas, berdimensi dua yang memiliki ukuran panjang dan lebar.³ Kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum

¹ Urip Santoso, *Hukum Penataan Ruang*, Airlangga University Press, Surabaya, 2012, h. 1.

² *Ibid.*

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 18.

sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), untuk para pihak-pihak berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku serta wewenang dan kewajiban atas tanah yang dimiliki.

Dalam Pasal 1 ayat (2) jo. Pasal 4 ayat (1) UUPA, dijelaskan tanah adalah permukaan bumi, tanah sama dengan permukaan bumi yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Memiliki arti sama dengan ruang pada saat menggunakannya karena termasuk tubuh bumi air dibawahnya, ruang angkasa diatasnya diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut Undang-Undang dan peraturan lain. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang haknya dapat di miliki oleh setiap orang atau badan hukum.⁴ Hak atas tanah dilakukan pendaftaran tanah, pada Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diselenggarakan oleh Pemerintah, yang memberikan jaminan kepada hukum. Seseorang memiliki alat bukti kepemilikan hak atas tanah dengan bentuk sertifikat. Bagi pemilik tanah yang belum memiliki sertifikat hak atas tanah, maka perlu membuktikannya dengan alat-alat bukti lainnya selain sertifikat. Namun hingga sampai saat ini kerap kali ditemukan tanah yang belum bersertifikat atau tanah bekas milik adat, dalam perolehan hak atas tanah tersebut melalui proses peralihan hak atas tanah dengan melakukan perbuatan hukum. Hak atas tanah tersebut menjadi objek peralihan hak yang berbentuk dialihkan, yaitu jual beli tanah yang merupakan perbuatan hukum dengan penyerahan hak atas tanah untuk selama-

⁴ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 3.

lamanya oleh pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah sebagai penjual ke pihak lain sebagai pembeli, secara bersamaan pihak pembeli menyerahkan sejumlah uang sebagai harga. Dalam aspek peralihan hak atas tanah, terdapat hak atas tanah yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain tanpa persetujuan (rekomendasi) dari pihak lain dan peralihan hak atas tanah yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dengan persetujuan (rekomendasi) dari pihak lain. Peralihan hak atas tanah yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain tanpa persetujuan (rekomendasi) dari pihak lain yakni peralihan hak atas tanah karena pewarisan. Penyebab peralihan hak atas tanah tersebut karena kematian, yang mengakibatkan adanya peralihan harta kekayaan dari orang meninggal kepada ahli waris. Sedangkan peralihan hak atas tanah yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dengan persetujuan (rekomendasi) dari pihak lain yakni jual beli Hak Guna Usaha di atas tanah Hak Pengelolaan dengan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan, jual beli Hak Pakai di atas tanah Hak Milik dengan persetujuan dari pemilik tanah, jual beli Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan dengan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan, jual beli Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan dengan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan, serta jual beli Hak Pakai di atas tanah negara dengan izin dari Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Proses jual beli tanah bekas milik adat kepada pihak pembeli untuk selamalamanya dilakukan atas kesepakatan dari kedua belah pihak, antara pemillik tanah adat dan pembeli. Kondisi kesepakatan jual beli tersebut merupakan salah satu perbuatan hukum. Tindakan hukum peralihan hak atas tanah harus dilakukan di

hadapan pejabat yang berwenang, sesuai Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, yang berbunyi:

Peralihan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Perubahan tersebut dilatarbelakangi karena dalam melakukan tindakan hukum pendaftaran tanah perlu dilakukan penyempurnaan, menurut Pemerintah dalam pendaftaran tanah dianggap tidak lagi dapat menjadi pendukung pada hasil dalam pembangunan nasional. Tujuan pendaftaran tanah sendiri untuk memberikan kepastian hukum serta sebagai bentuk perlindungan hukum atas hak atas tanah dan hak-hak bersangkutan lainnya, tujuan tersebut telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, kiranya Undang-Undang tersebut dapat dilaksanakan dengan efektif maka Pemerintah dengan ini menetapkan beberapa peraturan pelaksana lainnya. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah merupakan salah satu hasil kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mengatur lebih lanjut mengenai pendaftaran tanah. Kemudian Pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3

Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Melalui Peraturan Pemerintah tersebut Pemerintah akan memberikan kemudahan pada beberapa detail kebijakan terkait Hak Pengelolaan, Satuan Rumah Susun, Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, namun dengan tetap memberikan pengawasan dan evaluasi yang ketat

Dalam Pasal 96 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, dijelaskan bahwa alat bukti tertulis tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini. Kemudian pada ayat (2) dinyatakan bahwa dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tersebut berakhir maka alat bukti tertulis tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian hak atas tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka pendaftaran tanah. Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 pada 2 Februari 2021 hingga jangka waktu 5 (lima) tahun ke depan yakni pada tahun 2026, tanah bekas milik adat yang belum bersertipikat wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten setempat. Apabila hingga lebih dari tahun 2026 belum disertipikatkan maka alat bukti tertulis tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat bukti tertulis jual beli tanah bekas milik adat. Kemudian pada Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, dalam rangka pendaftaran tanah surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa atau lurah atau camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka

pendaftaran tanah. Sedangkan, sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut alat bukti berupa surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa dan lainnya yang sejenis digunakan oleh PPAT sebagai petunjuk dalam pembuatan akta jual beli tanah bekas milik adat.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang terkait dengan jual beli tanah bekas milik adat, dapat dirumuskan masalah yang akan ditulis dalam penulisan tesis ini sebagai berikut:

- a. Bukti tertulis apa yang harus diperhatikan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam jual beli tanah bekas milik adat.
- b. Dengan adanya ketentuan Pasal 96 dan Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 apakah jual beli tanah yang belum terdaftar dapat dilakukan.

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis bukti tertulis yang harus diperhatikan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam jual beli tanah bekas milik adat.
- b. Untuk menganalisis ketentuan Pasal 96 dan Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 terkait dapat atau tidaknya jual beli tanah yang belum terdaftar.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan serta dapat memberikan sumbangan pemikiran atas pengembangan ilmu hukum

khususnya tentang jual beli tanah bekas milik adat setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan pandangan dalam jual beli tanah bekas milik adat setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Selain itu terkait dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pembantuan dan kepastian hukum kepada mahasiswa ataupun masyarakat.

1.5. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian dalam penelitian ini berdasarkan beberapa penelitian terdahulu yang mempunyai topik dan tema yang relatif sama, namun dalam penelitian ini tetap memiliki perbedaan dengan penelitian terdahulu dalam hal subjek hukum, isu hukum serta variable yang digunakan pada penelitian ini. Dengan melihat keaslian penelitian sebagai penulis dalam pembuatan penelitian yang berjudul “Jual Beli Tanah Bekas Milik Adat Setelah Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah”, dengan rumusan masalah: 1. Bukti tertulis apa yang harus diperhatikan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam jual beli tanah bekas milik adat. 2. Dengan adanya ketentuan Pasal 96 dan Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 apakah jual beli tanah yang belum terdaftar dapat dilakukan.

Dalam hasil penelusuran membuktikan tidak ada penelitian yang terdahulu memiliki judul penelitian yang sama dengan penelitian penulis, namun ada beberapa penelitian terdahulu yang memiliki topik yang secara garis besar serupa, seperti:

- a. Tesis, Putu Asri Dewi Satyarini Duarsa, S.H., Universitas Airlangga berjudul: Keterlibatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah, rumusan masalah pada penelitian terdahulu adalah: 1. Bagaimanakah wewenang PPAT dalam pendaftaran hak atas tanah? 2. Apakah akta PPAT merupakan akta otentik?. Dengan hasil penelitian, yakni wewenang PPAT dalam pendaftaran hak atas tanah adalah membuat alat bukti mengenai telah terjadinya perbuatan hukum mengenai sebidang tanah tertentu yang kemudian dijadikan dasar untuk mendaftarkan perubahan data yuridis dan akta otentik yang dibuat PPAT bukan merupakan akta otentik karena dalam akta tersebut tidak memenuhi salah satu unsur yang diisyaratkan oleh Pasal 1868 BW. Dalam penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian penulis dalam hal hasil penelitian pada penelitian terdahulu lebih menjelaskan terkait kewenangan PPAT dalam pendaftaran tanah.
- b. Tesis, Dhita Atrisia, S.H., Universitas Airlangga berjudul: Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat, rumusan masalah pada penelitian terdahulu adalah: 1. Apakah tanah ulayat dapat dipersamakan dengan hak komunal atas tanah? 2. Apakah tanah ulayat dapat didaftarkan?. Dengan hasil penelitian, yakni hak ulayat atas tanah dengan hak komunal tidak dapat

dipersamakan, bahwa lingkup hak komunal lebih sempit daripada hak ulayat dan sistem pendaftaran tanah ulayat semestinya disamakan perlakuannya dengan sistem pendaftaran tanah negara. Dalam penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian penulis dalam hal memberikan penjelasan terkait cara dan prosedur dalam pembuktian bekas tanah adat yang tidak ada tanda bukti haknya.

- c. Skripsi, Mustika Ningrum, Universitas Airlangga berjudul: Pendaftaran Tanah Terhadap Bekas Tanah Adat yang Tidak Mempunyai Tanda Bukti di Kabupaten Sidoarjo, rumusan masalah pada penelitian terdahulu adalah: 1. Bagaimana cara pembuktian bekas tanah adat yang tidak ada tanda bukti haknya? 2. Bagaimana prosedur pendaftaran tanah terhadap bekas tanah adat yang tidak ada tanda buktinya di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo?. Dengan hasil penelitian, yakni pembuktian bekas tanah adat yang tidak ada tanda bukti haknya dapat dilakukan dengan cara pengakuan hak yang diperkuat kesaksian dua orang yang dapat dipercaya, kesaksian Kepala Desa/Lurah dan keterangan bahwa kepemilikan tanah tersebut tidak ada yang mengganggu gugat. Dalam penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian penulis dalam hal memberikan penjelasan terkait cara dan prosedur dalam pembuktian bekas tanah adat yang tidak ada tanda bukti haknya.

1.6. Kerangka Konseptual

1.6.1. Pendaftaran Hak Atas Tanah

Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah telah diatur dalam Pasal 19 UUPA, yakni untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan oleh Pemerintah dan merupakan tugas Pemerintah. Pada Pasal 19 ayat (2) UUPA menetapkan kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh Pemerintah, yaitu:

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka menjadi landasan dalam pendaftaran tanah.⁵ Pengertian pendaftaran tanah berasal dari bahasa belanda Cadastre, yakni istilah untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau lain-lain atas hak terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang memiliki arti *register* atau kapita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi (*Capotatio Terrens*), *Cadastre* sendiri merupakan alat yang bertujuan untuk memberikan uraian serta identifikasi, selain itu sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah. Menurut Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, berdasarkan dari istilahnya pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin disebut "*Capistratum*", di Jerman dan Italia disebut "*Catastro*", di Perancis disebut "*Cadastre*", di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah "*Kadastrale*" atau "*Kadaster*". Maksud dari

⁵ Boedi Harsono, *Op.cit.*, h. 471.

Capistratum atau Kadaster dari segi bahasa adalah suatu register atau capita atau unit yang digunakan oleh bangsa Romawi untuk pajak tanah, atau dengan istilah lainnya, yakni teknis untuk suatu *record* (rekaman) untuk menunjukkan terkait luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, untuk *kadaster* yang modern dapat terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.⁶

Pendaftaran tanah seperti yang telah diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yakni serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁷ Berdasarkan definisi tersebut merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPA.

1.6.2. Tugas dan Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dituangkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, yaitu:⁸

⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, h. 12-13.

⁷ Boedi Harsono, *Loc.cit.*,

⁸ Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Kencana, Jakarta, 2016, h. 60.

- a. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

- c. Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

- d. Pasal 1 angka 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik

mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberi kewenangan untuk membuat akta perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.⁹ PPAT diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia setelah memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah diatur dalam Undang-Undang. PPAT merupakan pejabat umum dan memiliki kewenangan dalam membuat akta yang berkaitan dengan tanah, yakni jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan (*inbreng*), pembagian hak bersama, pembebanan Hak Tanggungan, dan pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik. Selain hal tersebut, PPAT mempunyai kewenangan serta tanggung jawab untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat dan diangkat untuk menduduki jabatan tertentu serta tidak mendapatkan gaji dari pemerintah dan dalam pelaksanaannya dilakukan dengan jangka waktu tertentu, PPAT sendiri diberi kewenangan yang bersifat publik untuk memberikan pelayanan dalam pembuatan akta kepada masyarakat luas.

Dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini disebutkan bahwa PPAT merupakan pejabat umum. Pengertian pejabat umum dikemukakan oleh Boedi Harsono, yaitu seseorang yang diangkat oleh Pemerintah yang memiliki tugas dan kewenangan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat umum di

⁹ *Ibid.*, h. 61.

bidang tertentu. Sri Winarsi juga menyebutkan bahwa PPAT sebagai pejabat umum mempunyai karakter yuridis yang selalu ada dalam kerangka hukum publik. Dapat dilihat dari sifat dalam pengangkatan PPAT, pemberhentian PPAT oleh pejabat yang berwenang serta kewenangan PPAT.¹⁰ PPAT sebagai pejabat umum bukanlah pegawai negeri sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang diubah oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974.

Sedangkan untuk tugas PPAT telah diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.
- (2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan tertentu menurut peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

PPAT merupakan pejabat umum yang dituntut profesional dan kemandirian dalam melaksanakan tugas serta kewenangannya dalam pembuatan akta. Tugas PPAT sendiri pada hakekatnya, yakni membantu Kepala Kantor

¹⁰ *Ibid.*, h. 62.

Pertanahan Kabupaten/Kota untuk melaksanakan pendaftaran tanah serta kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pembuatan akta pemindahan hak, akta pemberian Hak Tanggungan, pemberian hak atas tanah baru dan pembagian hak bersama. Dengan tujuan pendaftaran tanah tersebut dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum untuk pemilik tanah serta untuk pihak-pihak yang berkepentingan dapat memperoleh informasi dalam memperoleh data yang diperlukan untuk mengadakan perbuatan hukum mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.¹¹

PPAT sendiri memiliki kekuasaan dalam melakukan tindakan hukum dengan pembuatan akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Akta PPAT tersebut merupakan akta autentik yang dapat dijadikan sebagai bukti telah terjadi tindakan hukum tertentu. Tindakan hukum yang dilakukan oleh PPAT tersebut dapat dinyatakan sah jika sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.6.3. Keabsahan Jual Beli Tanah

PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang dalam membuat akta autentik, salah satu akta autentik diantaranya adalah akta jual beli (selanjutnya disebut AJB). AJB berfungsi sebagai bentuk peralihan dari pemilik lama ke pemilik baru, sebelum membuat AJB PPAT terlebih dahulu memeriksa keaslian sertifikat ke Kantor Pertanahan daerah setempat. Sedangkan pengertian jual beli menurut Boedi Harsono, yakni tindakan hukum dalam penyerahan Hak Milik kepada pembeli oleh penjual, dimana dalam tindakan hukum tersebut juga pembeli

¹¹ *Ibid.*, h. 104.

melakukan pembayaran harga kepada penjual. Tindakan hukum jual beli tersebut menyebabkan peralihan Hak Milik atas tanah dari pihak pertama sebagai penjual kepada pihak kedua sebagai pembeli.

Jual beli yang dimaksudkan dalam hal ini adalah jual beli hak atas tanah, namun disebut jual beli tanah dalam praktiknya. Secara yuridis jual beli hak atas tanah yang diperjualbelikan adalah hak atas tanahnya bukan tanahnya.¹² Untuk lebih jelas terkait dengan pengertian jual beli telah dijelaskan dari dasar pembentukan Pasal 5 UUPA, yaitu:¹³

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasar kan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan meng indahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan pertanahan pengertian jual beli, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

- Pasal 26

(1) Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wa siat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan Hak Milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.

¹² Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 358.

¹³ *Ibid.*, h. 359.

(2) Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan Hak Milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesia-nya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

- Pasal 37

(1) Peralihan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah Hak Milik, yang dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat

oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar ke benarannya dianggap cukup untuk mendaftar pemindahan hak yang bersangkutan.

Keabsahan jual beli dalam peralihan hak atas tanah, meliputi syarat materiil dan syarat formal. Syarat materiil sendiri yakni penjual memiliki hak dan berwenang untuk menjual hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, sedangkan pembeli harus memenuhi sebagai syarat subjek hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang menjadi objek jual beli. Hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang menjadi objek jual beli tidak sedang dijadikan jaminan utang, disewakan, dipinjamkaikan, disengketakan, objek perkara di pengadilan, atau disita oleh pihak lain. Sedangkan syarat formal untuk pendaftaran hak, jual beli hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun harus dibuktikan dengan akta PPAT.

1.6.4. Hak Atas Tanah Adat

Pemerintah telah mencanangkan Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap untuk sistem pendaftaran salah satunya adalah Tanah Adat, dan Pemerintah telah mengakomodir dengan melakukan sistem pendafaran tanah di Indonesia, karena banyak tanah yang ada di Indonesia belum memiliki sertipikat. Bangsa Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat hukum adat, hal tersebut merupakan identitas bangsa Indonesia Keberagaman istilah yang digunakan, bahkan dalam peraturan perundang-undangan, istilah mulai dari masyarakat adat, masyarakat hukum adat, kesatuan masyarakat hukum adat, masyarakat tradisional, komunitas adat terkecil, masyarakat adat yang terkecil.

Van Vollenhoven menjelaskan bahwa istilah akan masyarakat hukum adat yang merupakan warga pribumi (*native*) atau dengan kata lain suku asli Indonesia. Pemerintah Belanda yang menggunakan dasar pada Pasal 131 IS (*Indische Staatregeling*) tahun 1939 sebagai kebijakan politik, maka warga Negara Indonesia pada zamannya dibedakan penyebutannya menjadi warga pribumi (*irlande*). Hal ini menjelaskan pengakuan akan perbedaan warga negara tersebut membawa konsekuensi akan adanya keanekaragaman hukum (*Pluralstic Legal Systems*). Maka dijelaskan pengertian Hukum Adat merupakan hukum yang tidak bersumber pada peraturan-peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda dahulu atau alat-alat kekuasaan lainnya yang menjadi sendinya dan diadakan sendiri oleh kekuasaan Belanda dahulu.¹⁴

Konsepsi dasar dari nilai-nilai kerifan lokal (*local wisdom*) adalah pembangunan yang didasarkan kepada adat setempat dan hukum adat setempat. Posisi desa memiliki peran strategis untuk mempertahankan nilai-nilai lokalitas sebagai bagian dari upaya untuk mempertahankan multikulturalisme bangsa Indonesia dan pembangunan yang berbasiskan kepada nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Secara umum menjelaskan bahwa tanah adat memiliki dua pengertian, yaitu:¹⁵

1. Tanah bekas Hak Milik adat atau tanah *Girik* adalah tanah adat atau tanah yang belum dikonversi menjadi salah satu tanah dengan hak tertentu (Hak Milik, Hak Guna Bangun, Hak Pakai atau Hak Guna Usaha) dan belum

¹⁴ Surojo Wingjodipuro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta, 1983, h. 15.

¹⁵ Sri Hajati, et.all., *Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, h. 117.

didaftarkan atau disertipikatkan oleh Kantor Pertanahan setempat. Jika ada pihak yang hendak melakukan proses penyertipikatan adalah pemilik asli yang tercantum dalam tanah adat, maka tidak perlu jual beli.

2. Tanah milik masyarakat ulayat hukum adat, seperti tanah titian, tanah pengairan, tanah kas desa, tanah bengkok. Tanah yang dimiliki masyarakat hukum adat tidak dapat disertipikatkan. Kalaupun ada, tanah milik masyarakat hukum adat dapat dilepaskan dengan cara tukar guling (*ruislag*) atau melalui pelepasan hak atas tanah tersebut terlebih dahulu oleh kepala adat.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian Hukum

Dalam menyelesaikan isu hukum pada tesis ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁶ Penelitian hukum normatif dalam tesis ini ditujukan untuk memberikan penjelasan terkait jual beli tanah bekas milik adat.

1.7.2. Pendekatan Masalah

Dalam tesis ini menggunakan beberapa jenis pendekatan. Pendekatan yang pertama yaitu, pendekatan Undang-Undang (*statue approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 130.

dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁷ Pendekatan ini dilaksanakan dengan cara mempelajari adanya konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang-Undang dengan Undang-Undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan Undang-Undang.

Selanjutnya pendekatan yang kedua yaitu pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁸ Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut akan diperoleh pemahaman dan dapat ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum, sehingga akan menjadi sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang ditangani.¹⁹ Doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan yang berkembang berkaitan dengan jual beli tanah bekas milik adat untuk menemukan ide-ide yang akan melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dikemukakan.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Untuk memecahkan permasalahan dari satu isu hukum diperlukan adanya sumber-sumber hukum. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) sumber hukum, yakni sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Sumber bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas, yang maksudnya

¹⁷ *Ibid.*, h. 137.

¹⁸ *Ibid.*, h. 177.

¹⁹ *Ibid.*, h. 178.

adalah bahan-bahan tersebut secara hukum mengikat dan merupakan literature yang resmi dari Pemerintah seperti perundang – undangan, yurisprudensi, ataupun dokumen-dokumen resmi yang terkait dengan permasalahan yang dibahas.²⁰

Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Sumber bahan hukum sekunder dapat berupa pendapat hukum atau doktrin serta teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum sekunder pada dasarnya digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan adanya, bahan hukum sekunder maka peneliti akan terbantu untuk menganalisis bahan hukum primer dan secara hukum tidak mengikat.

1.7.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Metode yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum pada tesis ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam pengumpulan bahan hukum tersebut, selanjutnya diuraikan dan dibahas secara sistematis dengan menguraikan ketentuan-ketentuan umum yang ada dalam peraturan perundang-undangan untuk selanjutnya dikaitkan dengan rumusan masalah yang diuraikan secara khusus dalam rangka memperoleh jawaban atas permasalahan dan dapat lebih mudah diselesaikan untuk

²⁰ *Ibid.*, h. 181.

menghasilkan kesimpulan yang dapat digunakan dalam menyelesaikan permasalahan di dalam tesis ini.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisa dan menjawab rumusan masalah berdasarkan pendekatan dan bahan hukum yang telah diperoleh maka menggunakan Metode Penafsiran Hukum, yakni dengan menggunakan cara menjabarkan dan menafsirkan bahan hukum dengan sistematis dan menghubungkan peraturan perundang-undangan lainnya menggunakan keseluruhan sistem hukum, sehingga dapat menjawab rumusan masalah yang dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan kesimpulan yang telah didapat.

1.8. Sistematika Penulisan

Agar penulisan ini dapat dibaca dan dipahami dengan mudah dan jelas, maka materi penelitian yang ada didalamnya saya jabarkan dengan sistematika sebagai berikut:

Dalam Bab I diuraikan mengenai pendahuluan dari penelitian ini, yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat dari penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika.

Dalam Bab II akan diuraikan mengenai pembahasan pada rumusan masalah yang pertama yakni bukti tertulis yang harus diperhatikan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam jual beli tanah bekas milik adat.

Dalam Bab III akan diuraikan mengenai pembahasan dari rumusan masalah yang kedua yakni ketentuan Pasal 96 dan Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 apakah jual beli tanah yang belum terdaftar dapat dilakukan.

Dalam Bab IV, merupakan bagian penutup dan akhir keseluruhan pembahasan yang berisi kesimpulan dan saran dari penulisan tesis ini. Selain itu, dalam bab ini adanya pembahasan mengenai rumusan-rumusan masalah yang diangkat sehingga dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang telah dibahas, dan saran merupakan sumbangsih pemikiran dari penulis untuk memberi solusi kedepannya terhadap isu yang diangkat ataupun permasalahan tersebut.