

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tanah pada hakikatnya merupakan kebutuhan pokok bagi seluruh kehidupan manusia, di mana tanah menjadi salah satu unsur utama bagi kelangsungan kehidupan manusia. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai peran yang sangat penting karena secara kodrati selamanya terdapat hubungan langsung antara manusia dengan tanah.<sup>1</sup> Tanah berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yaitu “atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 UU *a quo* ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Dari hal itu Hak atas tanah yang dimaksud memberikan otoritas untuk memanfaatkan tanah tersebut, sejauh diperlukan untuk kepentingan yang secara langsung berkaitan dengan penggunaan tanah tersebut, sesuai dengan batasan yang ditetapkan oleh Undang-undang.

Hak atas tanah, memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang menjadi haknya. Mempergunakan sebagaimana dimaksud, memberi pengertian

---

<sup>1</sup> Iman Soetikno, 1994, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 15

bahwa hak dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan sedangkan mengambil manfaat bukan untuk kepentingan mendirikan bangunan, melainkan untuk dimanfaatkan dalam kegiatan pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Peralihan hak atas tanah merupakan perpindahan hak atas tanah dari pemegang hak yang lama kepada pemegang hak yang baru. Peralihan hak atas tanah dapat melalui 2 (dua) cara, yaitu dengan cara beralih dan dialihkan. Beralih diartikan bahwa peralihan hak atas tanah tersebut tanpa melalui suatu perbuatan hukum tertentu, dalam arti bahwa hak atas tanah tersebut demi hukum beralih dengan sendirinya. Dialihkan atau pemindahan hak yaitu berpindahnya hak atas tanah yang dilakukan dengan sengaja oleh pemegang haknya kepada pihak lain. Bentuk pemindahan haknya dapat berupa jual beli, tukar menukar, hibah, pemberian menurut adat, pemasukan dalam perusahaan atau "*inbreng*" dan hibah wasiat atau "*legaat*".<sup>2</sup>

Hibah tanah merupakan peralihan hak atas tanah berupa penyerahan hak atas tanah untuk selama-lamanya oleh pemegang hak atas tanah sebagai pemberi hibah kepada pihak lain sebagai penerima hibah. Hibah tanah berakibat hak atas tanah berpindah dari pemegang hak atas tanah sebagai pemberi hibah kepada pihak lain sebagai penerima hibah. Dalam

---

<sup>2</sup> M. Arba, *Op.Cit*, hlm. 143-144.

hibah tanah tidak ada pembayaran uang dari penerima hibah kepada pemberi hibah.<sup>3</sup>

Hal tersebut sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 1666 BW, bahwa hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, di waktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Undang-undang tidak mengakui lain-lain hibah selain hibah-hibah di antara orang-orang yang masih hidup.

Perolehan tanah secara hibah harus didaftarkan peralihan haknya di kantor pertanahan setempat sebagai bentuk perwujudan kepastian hukum. Berdasarkan Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 24/1997) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan (PP 18/2021), Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, mengatur bahwa:

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Perbuatan hukum pengalihan hak atas tanah, harus diikuti dengan pembuatan akta-akta yang diperlukan, sebagaimana telah diatur secara khusus mengenai hal tersebut. Akta-akta mana yang harus dibuat oleh

---

<sup>3</sup> Urip Santoso. (2015). Hibah Tanah Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Warga Negara Indonesia. Jurnal Perspektif, Volume 20 No 3, hlm. 141.

pejabat yang berwenang untuk itu, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).<sup>4</sup> Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP 37/1998) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP tentang PPAT). PPAT memiliki peran yang sangat penting dalam menjamin kepastian hukum, terutama terkait pendaftaran peralihan hak atas tanah.<sup>5</sup> Namun Keberadaan PPAT di seluruh wilayah Indonesia belum merata sehingga mengakibatkan masih banyak daerah yang kekurangan PPAT, bahkan beberapa daerah tidak memiliki PPAT. Terhadap kekurangan jumlah PPAT di beberapa daerah tersebut.

Berdasarkan pasal 1 angka (2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang selanjutnya disebut dengan UU Desa menetapkan bahwa Kepala desa adalah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan pada pasal 26 ayat (2) huruf o UU Desa

---

<sup>4</sup> Muhammad Irsyad Aulad, Ahmadi Miru, Oky Deviany Burhamzah, 2020, "Penyelundupan Hukum melalui Perjanjian Pengikatan Jual Beli dengan Kuasa Jual di Hadapan Notaris", *Amanna Gappa*, Vol. 28 No. 2. hlm. 118.

<sup>5</sup> Utari Amanda, Syamsuddin Muchtar, Marwah Marwah, 2021, "Tinjauan Yuridis Penetapan Surat Perintah Penghentian Penyidikan PPAT terhadap Akta Jual Beli", *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 24 No. 1. hlm. 85.

mengatur bahwa melaksanakan wewenang lain yang sesuai denganketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan melihat, Pasal 5 ayat (3) PP 37/1998 Jo PP 24/ 2016 mengatur bahwa Camat dan Kepala Desa sebagai salah satu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara memiliki peran yang sama dan sejajar dengan PPAT. Dalam artian, seorang Camat dan Kepala Desa yang menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara harus berpedoman kepada peraturan yang sama dengan PPAT pada umumnya, yakni berpegang pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Keberadaan PPAT Sementara secara historis dimaksudkan untuk efektifnya pelayanan Pembuatan Akta dalam rangka Peralihan Hak atas tanah pada beberapa wilayah yang merupakan tugas pokok Badan Pertanahan Nasional yang jumlah PPATnya masih terbatas, sehingga kewenangan yang dimiliki oleh PPAT sementara adalah bersifat delegatif.<sup>6</sup>

Camat dan kepala desa mempunyai tanggung jawab yang sama dengan PPAT pada umumnya sekaligus menjalani tugas utamanya yaitu perangkat daerah di wilayah/pemangku wilayah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Peran camat dan kepala desa sebagai PPAT Sementara ini dilakukan apabila telah mengajukan permohonan dan telah dilakukan pengangkatan. Dalam hal pengangkatan

---

<sup>6</sup> Cahyowati, R. R., & Djumardin, D. (2017). Kewenangan Camat Dan Kepala Desa Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Setelah Berlakunya Uujn. *NOTARIIL Jurnal Kenotariatan*, 2(2), hal 98

camat dan kepala desa sebagai PPAT Sementara pada wilayah tertentu, diangkat oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Peralihan hak atas tanah dan bangunan merupakan kewenangan PPAT dan PPAT sementara dalam hal ini Camat atau Kepala Desa. Namun terdapat temuan penulis mengenai adanya peralihan hak atas tanah dan bangunan yang diterbitkan oleh Lurah di Kelurahan Bontoramba Kabupaten Jeneponto. Hal ini memunculkan permasalahan berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan Lurah di Kelurahan Bontoramba Kabupaten Jeneponto dalam menerbitkan surat keterangan hibah tanah dan bangunan. Sebagaimana secara eksplisit terhadap jabatan-jabatan yang memiliki kewenangan sebagai PPAT Sementara dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tidak mengatur bahwa Lurah sendiri berwenang dalam melakukan tindakan peralihan hak atas tanah dan bangunan.

Oleh karena itu, menurut Penulis Terkait surat keterangan hibah tanah dan bangunan yang dibuat oleh lurah, menimbulkan konsekuensi hukum di dalamnya, di mana syarat formil dalam pendaftaran hibah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT yang berwenang, bukan surat keterangan hibah tanah dan bangunan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang dikemukakan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Apakah landasan yuridis yang menjadi dasar Lurah membuat surat keterangan hibah tanah dan bangunan?
2. Apa konsekuensi hukum atas suatu surat keterangan hibah tanah dan bangunan yang dibuat Lurah selaku pejabat pemerintahan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berkenaan dengan kedua persoalan pokok yang menjadi objek penelitian, kemudian ditetapkanlah tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji landasan yuridis yang menjadi dasar Lurah membuat akta hibah atas tanah dan bangunan.
2. Untuk menelaah konsekuensi hukum atas suatu hibah tanah dan bangunan yang dibuat Lurah selaku pejabat pemerintahan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat atau kegunaan dari penelitian ini tidak hanya bersifat teoritis yaitu berupa masukan dan sumbangan pemikiran bagi dunia ilmu pengetahuan hukum, tapi juga manfaat praktis, yaitu memberikan gambaran informasi yang jelas kepada masyarakat, khususnya mengenai penegakan hukum terhadap hibah atas tanah dan bangunan oleh pejabat bukan PPAT dan PPAT Sementara.

### **E. Keaslian Penelitian**

Sebagai pembanding dari penelitian yang peneliti lakukan, dapat diajukan 2 (dua) judul yang berkaitan. Adapun judul-judul tersebut yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Tesis, Analisis Yuridis Pembatalan Akta Jual Beli Yang Dibuat Di hadapan Camat (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat Nomor 555/PDT/2017/PT.BDG). Penelitian ini dilakukan oleh Meithanepa Inas B. Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2022. Masalah yang dirumuskan pada penelitian ini adalah pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 555/Pdt /2017/PT.Bdg menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Karawang yang menyatakan Akta Jual Beli yang dibuat di hadapan camat dibatalkan dan tanggung jawab hukum camat selaku PPAT Sementara terhadap pembatalan akta jual beli yang dinyatakan batal demi hukum.
2. Tesis. Tinjauan Yuridis Pembatalan Akta Jual Beli Yang Dibuat Oleh Camat Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Penelitian ini dilakukan oleh Cindy Annisa, Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin 2022. Dengan rumusan masalah mengkaji konsistensi pembuatan akta jual beli tanah yang dilakukan oleh camat selaku PPATS dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan juga untuk mengkaji perlindungan hukum terhadap pembeli apabila akta jual beli tanah yang dibuat oleh camat selaku PPATS dibatalkan oleh pengadilan.

Berdasarkan kedua judul dan rumusan masalah yang diajukan tersebut di atas, ternyata terdapat perbedaan dengan permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini. Oleh karena itu, penelitian ini terdapat

pembaruan yang dapat melengkapi penelitian yang telah dilakukan terdahulu

### **Matrik Keaslian Penelitian Tesis**

Nama Penulis	: Meithanepa Inas B	
Judul Tulisan	: Analisis Yuridis Pembatalan Akta Jual Beli Yang Dibuat Di hadapan Camat (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat Nomor 555/PDT/2017/PT.BDG).	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Gadjah Mada	
<b>Uraian</b>		
	<b>Penelitian terdahulu</b>	<b>Rencana Penelitian</b>
Isu dan Permasalahan	: pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 555/Pdt /2017/PT.Bdg menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Karawang yang menyatakan Akta Jual Beli yang dibuat di hadapan camat dibatalkan dan tanggung jawab hukum camat selaku PPAT Sementara terhadap pembatalan akta jual beli yang dinyatakan batal demi hukum	landasan yuridis yang menjadi dasar Lurah membuat surat keterangan hibah tanah dan bangunan dan Bagaimanakah konsekuensi hukum atas suatu surat keterangan hibah tanah dan bangunan yang dibuat Lurah selaku pejabat pemerintahan

Teori Pendukung	: Teori perlindungan hukum dan teori kepastian hukum.	Teori kepastian hukum dan teori perlindungan hukum.
Metode Penelitian	: Yuridis Normatif	Yuridis Normatif
Pendekatan (normatif)	: Perundang-undangan dan konseptual	Perundang-undangan dan konseptual
Hasil & Pembahasan	: Hasil penelitian dan pembahasan ini adalah perbuatan Para Tergugat dalam kasus ini merupakan perbuatan melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi Penggugat selaku ahli waris yang sah. Camat Kecamatan Cilamaya Wetan sebagai PPAT Sementara menjalankan tugasnya tidak sesuai kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan mengakibatkan Akta Jual Beli yang dibuat dan diterbitkan dari awal sudah cacat hukum. Hasil penelitian kedua, bahwa sanksi yang dapat mengancam Camat sebagai	

	<p>PPAT Sementara yang membuat akta yang tidak sesuai dengan syarat formil dan materiil dari prosedur atau tata cara pembuatan akta PPAT adalah sanksi perdata dan dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata dalam bentuk mengganti biaya, ganti rugi dan bunga.</p>	
Desain Kebaruan : Tulisan/Kajian		landasan yuridis yang menjadi dasar Lurah membuat surat keterangan hibah tanah dan bangunan

Nama Penulis	: Cindy Annisa	
Judul Tulisan	: Tinjauan Yuridis Pembatalan Akta Jual Beli Yang Dibuat Oleh Camat Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
<b>Uraian</b>	<b>Penelitian terdahulu</b>	<b>Rencana Penelitian</b>

Isu Permasalahan	dan : mengkaji konsistensi pembuatan akta jual beli tanah yang dilakukan oleh camat selaku PPATS dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan juga untuk mengkaji perlindungan hukum terhadap pembeli apabila akta jual beli tanah yang dibuat oleh camat selaku PPATS dibatalkan oleh pengadilan	landasan yuridis yang menjadi dasar Lurah membuat surat keterangan hibah tanah dan bangunan dan Bagaimanakah konsekuensi hukum atas suatu surat keterangan hibah tanah dan bangunan yang dibuat Lurah selaku pejabat pemerintahan
Teori Pendukung	: Teori perlindungan hukum dan teori Tanggung Jawab.	Teori kepastian hukum dan teori perlindungan hukum.
Metode Penelitian	Penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris dengan teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan dan	Yuridis Normatif
Hasil & Pembahasan	prosedur pembuatan akta jual beli yang dibuat oleh camat selaku PPATS tidak konsisten dengan tata cara pembuatan akta PPAT yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sebab melanggar syarat formil jual beli, seluruh	

	<p>proses pembuatan akta jual beli tidak dilakukan di hadapan camat selaku PPATS tetapi dilakukan di hadapan lurah dan 2) Perlindungan hukum terhadap pembeli hak atas tanah dalam hal jual beli, akan terpenuhi apabila memenuhi kriteria pembeli beritikad baik yaitu telah melakukan jual beli atas objek tanah sesuai dengan tata cara/prosedur dan dokumen yang sah sebagaimana yang telah ditentukan undang-undang serta melakukan kehati-hatian dengan meneliti hal-hal berkaitan dengan objek tanah yang diperjanjikan berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan</p>
<p>Desain Kebaruan Tulisan/Kajian :</p>	<p>landasan yuridis yang menjadi dasar Lurah</p>

	membuat surat keterangan hibah tanah dan bangunan
--	---

## **F. Landasan Teori**

### **1. Teori Penegakan Hukum**

Penegakan hukum dalam literatur Bahasa Inggris disebut sebagai *law enforcement*, sedangkan dalam literatur bahasa Belanda disebut *rechtshandhaving*. istilah tersebut membawa pada pemikiran selalu dengan *force* untuk menegakkan hukum dan hanya terkait dengan pidana saja yang dikuatkan dengan kebiasaan menyebut penegak hukum ialah polisi, hakim, dan jaksa. *Handhaving* ialah upaya mengawasi dan menerapkan penggunaan instrumen administratif, pidana, atau perdata, hingga tercapai hukum dan aturan yang tertata bagi umum dan individu.<sup>7</sup> Fungsi dari hukum untuk melindungi kepentingan manusia. Ada tiga unsur yang diperhatikan dalam penegakan hukum, yaitu:

- a. Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).

---

<sup>7</sup> Jur Andi Hamzah, 2008, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 48.

- b. Pemanfaatan (*Zweckmassigkeit*).
- c. Keadilan (*Gerechtigkeit*).

Hukum memberikan sesuatu pasti karena untuk menertibkan umum. Kepastian hukum ini ialah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang. Hukum bersifat umum, mengikat, dan menyamaratakan, sehingga penegakan hendaknya adil. Jika hanya satu unsur yang diperhatikan, maka unsur lain akan dikorbankan. Maka, tiga unsur itu harus diperhatikan agar seimbang.<sup>8</sup>

Terhadap upaya penegakan hukum, diusahakan upaya preventif dan represif. Secara preventif, mencegah pelanggaran oleh warga masyarakat yang dilakukan oleh badan-badan eksekutif dan kepolisian, sedangkan secara represif apabila masih ada pelanggaran setelah preventif, diperankan kepolisian, kejaksaan, lembaga Pengadilan dan lembaga Kemasyarakatan.<sup>9</sup>

Hukum sifatnya *supreme* atau posisi tertinggi di antara lembaga tinggi negara lain. Supremasi hukum ialah keinginan manusia untuk hidup tenang dan sejahtera di bawah lindungan hukum melalui.<sup>10</sup>

- a. Setiap warga dunia taat pada peraturan perundangan sebagai payung hukum bagi warga semuanya.

---

<sup>8</sup> Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 208.

<sup>9</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2005, *Politik Hukum Pidana: Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 111-112.

<sup>10</sup> Ilhami Bisri, 2005, *Sistem Hukum Indonesia; Prinsip-Prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 130.

- b. Pemimpin dan penyelenggara negara pada semua tingkat disiplin melakukan kebijakan atas landasan taat hukum, jadi penyalahgunaan wewenang bisa diminimalisir.
- c. Menciptakan hukum yang adil, tertib, dan memberi manfaat bagi semua warga.

Jenis penalaran untuk menjelaskan bentuk-bentuk penegakan hukum yaitu mengacu pada perbedaan kepentingan pribadi dengan penuntutan hukum di satu sisi, serta kepentingan publik di sisi lain. Hal ini menunjukkan bahwa pertimbangan mengenai penegakan hukum tidak berarti harus terbatas hanya pada kepentingan individu. Penegakan hukum juga harus dilakukan untuk sebuah organisasi dan kejahatan kolektif lainnya yang dapat menimbulkan masalah publik.<sup>11</sup>

Terhadap penegakan hukum, terdapat beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:<sup>12</sup>

- a. Faktor Hukum

Praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Hal ini disebabkan oleh konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif.

---

<sup>11</sup> Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, 2016, *Analisis Ekonomi Mikro Tentang Hukum Pidana di Indonesia*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 97.

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 42.

suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum. Pada hakikatnya penyelenggaraan hukum bukan hanya mencakup *law enforcement*, namun juga *peace maintenance*, karena penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan proses penyerasian antara nilai kaidah dan pola perilaku nyata yang bertujuan untuk mencapai kedamaian.

b. Faktor Penegakan Hukum

Fungsi hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

c. Faktor Sarana dan Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh Polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan komputer, dalam tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut karena secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap. Walaupun disadari pula bahwa tugas yang harus diemban oleh polisi begitu luas dan banyak.

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

e. Faktor Kebudayaan

Berdasarkan konsep kebudayaan sehari-hari, Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

## **2. Teori Kewenangan**

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu

pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>13</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,<sup>14</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>15</sup> Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:<sup>16</sup>

- a) Hukum.
- b) Kewenangan (wewenang).
- c) Keadilan.
- d) Kejujuran.
- e) Kebijakbestarian, dan
- f) Kebijakan.

---

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35-36.

<sup>14</sup> Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia: Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 30.

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1.

<sup>16</sup> Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 37-38.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>17</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek-kewajiban.<sup>18</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata yang artinya; kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus

---

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 35

<sup>18</sup> Rusadi Kantaprawira, *Op.Cit*, hlm. 39.

M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya, istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>19</sup>

#### 1. Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>20</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>21</sup> Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang

---

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 20.

<sup>20</sup> Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 78.

<sup>21</sup> Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm. 22.

merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>22</sup>

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>23</sup>

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa

---

<sup>22</sup> Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 65.

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, hlm. 2.

sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya.<sup>24</sup>

## 2. Sifat Kewenangan

Mengenai sifat kewenangan pemerintahan yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Mengenai sifat kewenangan pemerintahan yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan atau *besluiten* dan ketetapan-ketetapan atau *beschikking* oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Pada wewenang yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil, kedua, wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit

---

<sup>24</sup> Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 219.

banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya: ketiga, wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.<sup>25</sup>

Philipus M. Hadjon mengutip pendapat N. M. Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas, yaitu: pertama, kewenangan untuk memutuskan mandiri; kedua, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).<sup>26</sup>

### 3. Sumber Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Bagir manan, wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah. Hlm 1-2

<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 112.

<sup>27</sup> Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, 2002, *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah: Skema Bayang-Bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Ekonomi Daerah*, Peradaban, Jakarta, hlm. 65.

Kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu; atribusi, delegasi, mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, kewenangan delegasi dan Mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.<sup>28</sup>

Bedanya kewenangan delegasi terdapat adanya pemindahan atau pengalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat dibawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Sedangkan pada kewenangan mandat yaitu dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihntangan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai (tidak adanya pemindahan tanggung jawab atau tanggung jawab tetap pada yang memberi mandat). Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut cacat isi, cacat wilayah, dan cacat waktu.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>29</sup>

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

---

<sup>28</sup> Bagir Manan *Op.Cit*, hlm. 112.

<sup>29</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 5.

- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

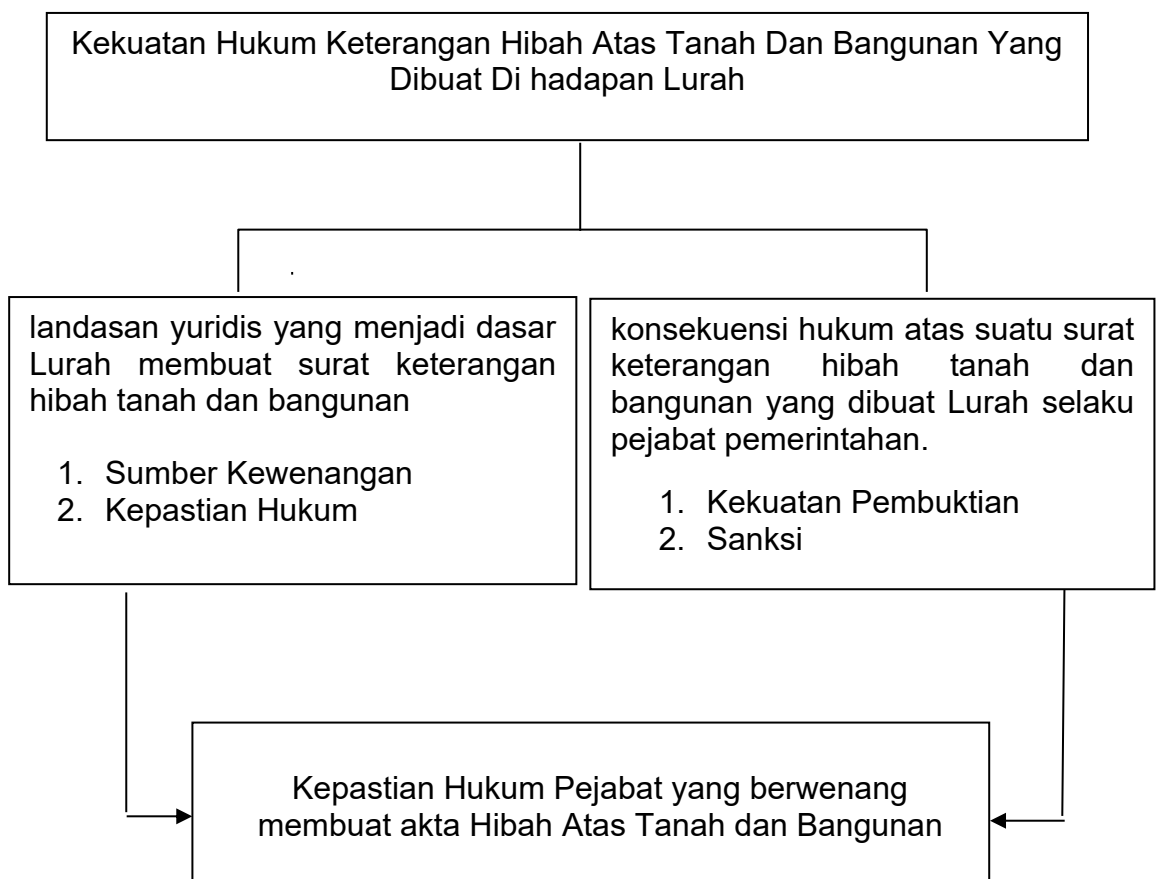
#### **G. Kerangka Pikir**

Penelitian ini difokuskan pada dua permasalahan utama penelitian yaitu: (i) landasan yuridis yang menjadi dasar Lurah membuat akta hibah tanah dan bangunan; dan (ii) konsekuensi hukum atas suatu hibah tanah dan bangunan yang dibuat Lurah selaku pejabat pemerintahan.

Untuk permasalahan landasan yuridis yang menjadi dasar Lurah membuat akta hibah tanah dan bangunan, peneliti akan mengkaji mengenai dasar hukum Lurah dalam membuat akta hibah tanah dan bangunan berdasarkan kewenangan dan asas kepastian hukum sebagai pejabat bukan PPAT dan PPAT Sementara. Sedangkan untuk permasalahan kedua, peneliti akan mengkaji tentang bentuk konsekuensi hukum khususnya terkait kedudukan akta yang dibuat serta keabsahan akta berdasarkan, bentuk dan kekuatan pembuktian atas suatu hibah dan tanah bangunan yang dibuat Lurah selaku pejabat pemerintahan. Untuk memberikan gambaran secara umum terkait dengan kerangka pikir

penelitian ini maka dapat dikemukakan bagan kerangka pikir pada halaman berikutnya.

### BAGAN KERANGKA PIKIR



## **H. Definisi Operasional**

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah ialah 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.
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ialah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, yaitu Camat dan Kepala Desa Bontoramba
3. Camat ialah Pimpinan dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja Kecamatan Bontoramba
4. Lurah adalah perangkat Kecamatan yang mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah Kelurahan Bontoramba
5. Kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu.

6. Akibat Hukum merupakan suatu peristiwa yang ditimbulkan akibat penerbitan Surat Keterangan Hibah oleh Lurah Bontoramba
7. Sanksi adalah hukuman atas penyalahgunaan wewenang oleh pejabat yang tidak memiliki kewenangan

## **BAB II**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Tipe Penelitian**

Peter Mahmud Marzuki mengemukakan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>30</sup> Dalam penelitian ini digunakan Penelitian Normatif, penelitian hukum normatif tentang hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, penjelasan umum serta penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan ketentuan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan ialah bahasan hukum. Dengan demikian, penelitian hukum normatif tidak lagi semata diidentikkan dengan peraturan perundang-undangan semata. Namun lebih dari itu, meliputi berbagai hal yang terkait dengan sistem norma sebagai objek kajiannya, seperti nilai-

---

<sup>30</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, Hlm.35.

nilai hukum ideal, teori-teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, ajaran hukum, putusan pengadilan dan kebijakan hukum.<sup>31</sup>

## B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan konseptual dilakukan melalui penelusuran buku-buku hukum. Di dalam buku-buku hukum itulah banyak terkandung konsep-konsep hukum.<sup>32</sup> Sementara pendekatan perundang-undangan, dilakukan dengan menelaah semua undang-undang regulasi hukum yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti.<sup>33</sup> yaitu mengenai “Kekuatan Hukum Keterangan Hibah atas Tanah dan Bangunan yang dibuat Di Hadapan Lurah.

## C. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian:

1. Bahan hukum primer yang dipakai adalah Peraturan Perundang-undangan berupa:
  - a. *Burgerlijk Wetboek* (BW)

---

<sup>31</sup> Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, Hlm 99-100.

<sup>32</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi Cetakan ke-9, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, hlm. 93-95

<sup>33</sup> *Ibid*

- b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
  - c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP PPAT)
  - d. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021)
2. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>34</sup>

#### **D. Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan tersebut kemudian dikelompokkan dan dikaji berdasarkan pendekatan yang digunakan. Analisis bahan hukum dilakukan dengan mengkonstruksi secara yuridis menggunakan analogi dan pembalikan proposisi, terkait Surat Keterangan Hibah atas Tanah yang dikeluarkan oleh Lurah. Analisis bahan hukum dilakukan secara sistematis untuk mencari kaitan antara satu konsep hukum dengan konsep hukum lainnya.

---

<sup>34</sup> *Ibid*, h.181