

PENDAFTARAN PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH OLEH KEPALA KANTOR PERTANAHAN DALAM “KEADAAN TERTENTU” MENURUT HUKUM TANAH NASIONAL

Khadijah¹, Achmad Faishal², Rahmida Erliyani³

Faculty of Law Lambung Mangkurat University, Banjarmasin, Indonesia

khadijahnr@gmail.com, achmad.faishal@ulm.ac.id, rahmidaerliyani@ulm.ac.id



Article Info	Abstract
<p>Article History</p> <p>Received: November 10, 2022</p> <p>Accepted: December 24, 2022</p> <p>Keywords: Land Registration; Policy; Certain Circumstances</p>	<p><i>Arrangements for the transfer of land rights are regulated in the provisions of Article 37 Paragraph (1) and Paragraph (2) of Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration. In this case the meaning of "Certain Circumstances" according to the concept of Article 37 Paragraph (2) of Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration and the authority of the Head of the Land Office in registering the transfer of land rights even without being proven by the deed of the Land Deed Making Officer (PPAT). This study uses normative legal methods, with the approach of statutory regulations and other library materials. Based on the results of the author's research that "Certain Circumstances" does not have a clear meaning and uniformity, causing multiple interpretations. As for the authority of the head of the office in carrying out land registration according to the provisions of Article 37 Paragraph (2) has discretionary authority in making policies regarding the transfer of land rights that are not proven by a PPAT deed. Thus, it is necessary to synchronize the laws and regulations governing the registration of land rights by the National Land Agency, especially in the registration of land rights based on deeds that are not made by the PPAT. It would be better if the "Certain Circumstances" referred to were detailed in the body/explanation section so as not to cause multiple interpretations which could become an opportunity for abuse of authority.</i></p>

Abstrak

Pengaturan peralihan hak atas tanah diatur dalam ketentuan Pasal 37 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam hal ini memaknai “Keadaan Tertentu” menurut konsep Pasal 37 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan dalam mendaftarkan pemindahan hak atas tanah meskipun tanpa dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka lainnya. Berdasarkan hasil penelitian penulis bahwa “Keadaan Tertentu” tidak memiliki makna yang jelas dan keseragaman sehingga menimbulkan multitafsir. Adapun kewenangan kepala kantor dalam melakukan pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 37 Ayat (2) memiliki kewenangan deskresi dalam pengambilan kebijakan terhadap pemindahan hak atas tanah yang tidak dibuktikan dengan akta PPAT. Dengan demikian, perlu adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional terutama pada pendaftaran hak atas tanah berdasarkan akta yang tidak dibuat oleh PPAT. Akan lebih baik apabila “Keadaan Tertentu” yang dimaksud diperinci dalam batang tubuh/bagian penjelasan sehingga tidak menimbulkan multi interpretasi yang dapat menjadi celah penyalahgunaan kewenangan.

Kata Kunci: Pendaftaran Tanah; Kebijakan; Keadaan Tertentu

I. PENDAHULUAN

Dalam rangka untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam jual beli hak atas tanah diperlukan adanya persyaratan formil dan materil dalam peralihan hak atas tanah. Syarat materil jual beli tanah adalah kaidah yang mengatur hak dan kewajiban para pihak. Adapun Syarat formil terhadap obyek jual beli hak atas tanah yang berupa bukti kepemilikan hak atas tanah, dan juga terkait terhadap prosedur peralihan hak atas tanah tersebut.¹

Bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah meliputi : pengukuran, perpetaan dan pembukaan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria Selanjutnya disebut (UUPA).² Bahwa dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan kepada Kantor Pertanahan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah selanjutnya disebut PP 24 Tahun 1997.³

Bahwa negara telah memberikan perlindungan hukum terhadap jual beli hak atas tanah, bahwa setiap jual beli harus didaftarkan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 23 UUPA bahwa hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA dan Pendaftaran termaksud merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Dalam hal ini Mahkamah Agung melalui Putusan MA Nomor 312K/Pdt/2017 mempertegas bahwa sah nya peralihan hak atas tanah adalah dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang (asas terang),⁴ kemudian Mahkamah Konstitusi berpendapat melalui Putusan MK Nomor 78/PUU-XVI/2018 juga mempertegas penafsiran Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUPA bahwa keharusan pendaftaran sebagai bentuk perlindungan atas kepastian hukum.⁵

Dalam konteks peralihan hak atas tanah, ketentuan Pasal 37 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 menyatakan 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 hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Dalam hal ini, peralihan hak atas tanah dalam jual beli menurut ketentuan Pasal 37 ayat (1) hanya dapat dibuktikan dengan Akta PPAT.

Peralihan hak atas tanah lebih lanjut diatur di Pasal 37 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa :

"Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, dilakukan diantara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak

¹ Sri Christiana Murni. 2018. *Peralihan Hak Atas Tanah Tanpa Sertifikat*. Lex Librum : Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 4 Nomor 2.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

³ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

⁴ Putusan Mahkamah Agung Nomor 312K/Pdt/2017 dalam Perkara Pengujian Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 78/PUU-XVI/2018 dalam Perkara Pengujian Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan”.

Ada perbedaan penafsiran antara Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) ini, yaitu Kepala Kantor dapat mendaftarkan dan mencatatkan terjadinya pemindahan hak atas tanah tanpa dibuktikan akta jual beli, yang mana “Dalam Keadaan Tertentu”. Begitupun dalam lampiran penjelasannya Pasal 37 Ayat (2) berkaitan dalam hal “Keadaan Tertentu” Kepala Kantor Pertanahan dapat melakukan pendaftaran dan pencatatan peralihan hak tidak diatur secara jelas, artinya menimbulkan penafsiran yang berbeda di dalam Pasal ini. Menurut penafsiran Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIX/2021 menafsirkan Pasal 37 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 memang membolehkan akta peralihan hak tidak dibuat oleh PPAT, dalam hal suatu daerah tersebut belum ada PPAT.⁶ Namun ketentuan-ketentuan hukum belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan pertanahan.

Berkaitan dengan makna “Keadaan Tertentu”, dalam implementasi praksis tidak memiliki kata keseragaman dalam penafsirannya, hal tersebut menimbulkan berbagai penafsiran makna “Keadaan Tertentu”, apakah dikaitkan dengan suatu daerah yang tidak terdapat PPAT, atau PPATS (Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara) camat disuatu daerah yang dilantik oleh Kepala Kantor Pertanahan di daerah tersebut, apakah pada daerah yang terpencil yang jauh dari kota, dengan adanya Putusan Verstek, apakah telah terjadi jual beli yang dilakukan dibawah tangan dengan kurun waktu yang lama, apakah dikuasai secara terus menerus akan tetapi penjual tidak diketahui lagi keberadaannya dan tidak dapat dibuatkan akta PPAT atau hal-hal lain yang menyebabkan kepala kantor pertanahan dapat melakukan pendaftaran pemindahan hak atas tanah tersebut, sehingga “Keadaan Tertentu” mendapatkan tafsir yang jelas dan lugas, sebagai dasar untuk mendaftarkan pendaftaran dan pencatatan sehingga dapat dipenuhi terhadap peralihan hak milik atas tanah pada kantor pertanahan. Berdasarkan latar belakang masalah diatas, Penulis ingin mengkaji lebih jauh makna terhadap “Keadaan Tertentu” dalam Pasal 37 ayat (2) dan bagaimana kedudukan akta yang tidak dibuat oleh PPAT sehingga Kepala Kantor Pertanahan dapat melakukan pendaftaran pemindahan dan pencatatan suatu hak atas tanah tanpa akta tanah yang dibuat oleh PPAT.

II. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini digunakan secara yuridis normatif adalah proses untuk menemukan aturan hukum, Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*) yang berasal dari tiga bahan hukum yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian hukum yang dipergunakan adalah tipe penelitian Reform Oriented Reseach (penelitian berorientasi pada perubahan), yaitu penelitian yang secara intensif mengevaluasi pemenuhan ketentuan yang sedang terjadi dalam tataran normatif, kemudian menyarankan atau merekomendasikan perubahan terhadap keadaan hukum tersebut.⁷ *Reform Oriented Reseach* merupakan penelitian hukum yang telah ada dan

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIX/2021 dalam Perkara Pengujian Pasal 23 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷ Erliyani Rahmida. 2021. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. D.I Yogyakarta : Magnum Pustaka Utama. Hlm. 39.

tujuannya adalah untuk memberikan rekomendasi dilakukannya perubahan terhadap kekurangan-kekurangan yang ditemukan dalam suatu aturan hukum tertentu.⁸

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat preskriptif analitis yaitu memberikan petunjuk serta penjelasan untuk menganalisa atas tinjauan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pendaftaran pemindahan hak atas tanah.

4. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan sebagai sumber bahan hukum dalam penulisan ini adalah:

1. Bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yaitu :
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945
 - 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - 3) Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - 4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu;
 - 5) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - 8) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;
 - 9) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pejabat Pembuat Akta;
 - 10) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah;
 - 11) Peraturan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah;
 - 12) 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;
 - 13) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah;
 - 14) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan 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;
 - 15) Putusan Mahkamah Agung Nomor 312K/Pdt/2017;
 - 16) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 78/PUU-XVII/2018;
 - 17) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIX/2021;
 - 18) Putusan Pengadilan Negeri Pelaihari No.16/Pdt.G/2021/PN Pli;
 - 19) Putusan Pengadilan Negeri Pelaihari No. 34/Pdt.G/2022/PN Pli.

⁸ Susanti, dan Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (legal Research)*. Jakarta : Sinar Grafik. Hlm. 12

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku ilmiah, jurnal, dan makalah, hasil-hasil penelitian, dan tesis.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum penunjang, yang mencakup bahan-bahan yang memberi petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yakni Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Makna “Keadaan Tertentu” Berdasarkan Pasal 37 Ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

A. Konsep Keadaan Tertentu Menurut Pendapat Ahli

1. Hans Kelsen

Menurut Hans Kelsen, peraturan Positif dan Negatif adalah berisi norma memerintahkan, mewenangkan, mengizinkan⁹. Perilaku yang diatur oleh tatanan norma adalah tindakan tertentu ataupun pengabaian tindakan itu. Dengan demikian, perilaku manusia diatur baik secara positif maupun negatif oleh sebuah tatanan norma. Secara positif, ketika tindakan tertentu dari individu tertentu atau ketika pengabaian tindakan itu diperintahkan (ketika pengabaian tindakan itu diperintahkan, maka tindakan itu dilarang). Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan tersebut menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁰ Norma “Keadaan Tertentu” Pasal 37 ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Menurut teori norma Hans Kelsen yang akan diuraikan norma Hans Nawiasky sebagai peraturan positif dan negatif yang berisi norma memerintahkan, mewenangkan dan mengizinkan sebagai suatu pendekatan konsep untuk menganalisis norma/prinsip/makna keadaan tertentu untuk menemukan konsep “Keadaan Tertentu” yang lebih terang dan konkrit.

2. Hans Nawiasky

Menurut Hans Nawiasky yang mengembangkan teori Hans Kelsen tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan norma hukum suatu negara yang menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-berjenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.

Kedua ahli hukum ini berpendapat, bahwa norma itu berjenjang yang mana aturan yang lebih tinggi merupakan norma dasar. Apabila dilihat pada Pasal 37 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan aturan pelaksanaan yang dari ketentuan Pasal 19 dan Pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria, kemudian aturan dasarnya dari UUD 1945 yang bersumber pada Pancasila.

⁹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif)*, Diterjemahkan dari *Pure Theory of Law* (Bakley: University California Press, 1978. Nusa Media & Penerbit Nuansa, 2006. Hlm.17.

¹⁰ Shinta Novi Wardhani. 2018. “Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Dikaitkan Dengan Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah,” *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran Dan Pembaharuan Hukum Islam* 21, no. 1 . hlm. 81–82.

B. Keadaan Tertentu Menurut Prinsip Pendaftaran Tanah Tertutup, Memaksa dan Publisitas

Dalam pengaturan peralihan hak atas tanah, juga terdapat pendaftaran pemindahan hak atas tanah tanpa akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT yang mana diatur pada Pasal 37 Ayat (2) PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Ayat (2) tersebut memberikan pandangan yang berbeda, bahwa dalam hal keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat melakukan atau mendaftarkan pemindahan hak atas tanah suatu bidang hak milik yang aktanya tidak dibuktikan oleh akta PPAT. Makna “keadaan tertentu” merupakan sebuah kondisi atau menjelaskan dalam suatu peristiwa yang jelas. Dalam ketentuan Pasal 37 Ayat (2) tersebut tidak menjelaskan bagaimana keadaan tertentu yang dimaksudkan. Adapun asas-asas hukum kebendaan dalam memahami hal tersebut yang juga diatur dalam pendaftaran tanah yaitu:

1. Asas Tertutup

Menurut Mariam Darus Badruzaman dalam bukunya “Mencari Sistem Hukum Benda Nasional”. Mengartikan bahwa hak-hak atas benda yang bersifat limitatif terbatas hanya yang diatur Undang-Undang diluar itu dengan perjanjian tidak diperkenankan menciptakan hak yang baru.¹¹ Memberikan penjelasan bahwa pendaftaran peralihan hak atas tanah dalam hal ini harus dibuktikan dengan Akta yang dibuat oleh PPAT sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 37 Ayat (1) PP 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, akta yang dibuat oleh PPAT merupakan bukti bahwa telah dilakukannya suatu perbuatan hukum terhadap hak atas tanah, yang memberi pengertian bahwa setiap perbuatan hukum jual beli hak milik atas tanah harus dibuktikan dengan akta jual beli dari PPAT.

Memaknai ketentuan Pasal 37 Ayat (2) PP 24 Tahun 1997 yang menyatakan :

“Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, 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”.

Bahwa Pasal 37 Ayat (1) dan Ayat (2) tersebut mengatur mengenai peralihan hak atas tanah baik akta yang dibuat atau di hadapan PPAT maupun tidak dibuat oleh PPAT.

Dalam UUPA juga menentukan bahwa setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan Pasal 19 Ayat (1) UUPA merupakan pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak konsumen dari masyarakat”. Hal tersebut menyatakan bahwa peralihan hak atas tanah harus didaftarkan. Artinya suatu peralihan harus didaftarkan baik itu dibuktikan dengan akta PPAT maupun tidak dibuktikan oleh akta PPAT dikarenakan yang menjadi acuan terjadinya pemindahan hak milik atas tanah ketika hak atas tanah tersebut didaftarkan di kantor pertanahan.

2. Asas Memaksa

Asas ini mendasari ketentuan mengenai hak kebendaan bahwa orang tidak boleh mengadakan hak kebendaan selain dari yang sudah diatur dalam undang-undang. Apa yang sudah ditentukan undang-undang harus dipatuhi secara sadar.¹² Berdasarkan sistem ini hak kebendaan itu wajib dihormati atau diatati oleh setiap orang yang berbeda dengan hak relatif, dapat ditarik suatu pengertian bahwa setiap

¹¹ <https://kuliahade.wordpress.com/?s=asas+kebendaan>, diakses pada tanggal 02 Mei 2023.

¹² Abdulkadir Muhammad, 2014. *Hukum Perdata Indonesia*, cetakan ke-V, Bandung: PT Citra Aditya Bakti. Hlm 139.

terjadi peralihan hak atas tanah harus dibuat akta oleh dan di hadapan PPAT. Sifatnya yang memaksa maka peraturan dalam UUPA maupun aturan pelaksanaannya tidak dapat dikesampingkan hanya dengan perjanjian. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pihak. Apabila suatu perjanjian jual beli tidak dilakukan di hadapan PPAT perjanjian jual beli tersebut tetap sah bagi para pihak, namun bila tanpa akta jual beli, tanah tersebut tidak dapat didaftarkan atau dibalik nama ke atas nama pemilik yang baru dan juga merupakan alat bukti atas dilaksanakannya suatu perbuatan hukum tertentu, berdasarkan akta tersebut, sehingga peralihan hak atas tanah dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang merupakan pejabat umum yang diangkat atau ditunjuk oleh pemerintah yang mempunyai kewenangan dalam pembuatan akta-akta khusus sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, sehingga peralihan hak atas tanah yang dilakukan tanpa di hadapan PPAT, tidak memenuhi persyaratan formil dan juga tidak sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku menurut ketentuan Pasal 37 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Akan tetapi, selama ini yang terjadi dilapangan dikenal putusan verstek sebagai alat bukti akta yang tidak dibuat oleh PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Begitu pentingnya pendaftaran tanah, melalui Pasal 19 UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, untuk menjamin kepastian hukum bagi pemiliknya. Kemudian terhadap pendaftaran peralihan hak atas tanah, hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya, dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19, ketentuan ini diatur didalam Pasal 23 Ayat (1) UUPA. Terhadap aturan tersebut lebih lanjut dilaksanakan oleh PP No. 24 Tahun 1997 yang merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechts* kadaster (pendaftaran tanah) yang tujuannya memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang mana dapat menimbulkan rasa aman mengenai kepastian haknya serta perlindungan hukum untuk mencegah gangguan dari pihak lainnya.

3. Asas Publisitas

Dalam penerapan sistem publisitas pendaftaran tanah disuatu negara pada dasarnya sesuai dengan asas hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Sistem publikasi, merupakan satu rangkaian dari sistem pendaftaran tanah, kelanjutan setelah didaftarkannya tanah, tersebut. sistem publikasi ini secara filosofis sejauh mana kita dapat mempercayai data tentang tanah yang didaftarkan beserta akibat hukum yang ditimbulkannya.¹³

Dalam peralihan hak atas tanah di Indonesia dikenal beberapa asas, antara lain asas publisitas yakni, pengumuman kepada masyarakat mengenai status kepemilikan. Pengumuman hak atas benda tetap/tanah terjadi melalui pendaftaran dalam buku tanah/register yang disediakan untuk itu sedangkan pengumuman benda bergerak terjadi melalui penguasaan nyata benda itu. Menurut Sudikno Mertokusumo Asas publisitas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan

¹³ Lestario Arie, Erlina. 2022. Sistem Pendaftaran Tanah yang Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah di Indonesia. Master Of Notary, Faculty Of Law, Lambung Mangkurat University. Notary Journal. Vol. 1 Issue 1. Hlm. 5.

pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.¹⁴ Adapun dalam asas publisitas terbagi menjadi dua yakni:

a) Sistem Publisitas Positif

Sistem ini menggunakan sistem pendaftaran hak, jadi yang didaftarkan adalah haknya, bukan perbuatan hukumnya, jadi pemegang hak lah yang membuat orang menjadi pemilik atas tanah yang bersangkutan.¹⁵ Asas yang digunakan dalam sistem publisitas positif ini adalah asas itikad baik, yang artinya orang yang memperoleh sesuatu dengan itikad baik tetap menjadi pemegang hak yang sah dari hak itu, meskipun orang yang mengalihkan haknya itu ternyata bukan orang yang berhak. Pemegang hak yang sebenarnya hanya dapat menuntut kembali haknya jika dapat membuktikan bahwa orang yang memperoleh haknya itu tidak beritikad baik. Dengan lain kata asas itikad baik ini masih memberikan peluang bagi pemilik sebenarnya untuk mendapatkan tanahnya, yang syaratnya harus bisa membuktikan bahwa dirinya mempunyai itikad baik dalam perolehan kepemilikan tanah tersebut.

b) Sistem Publisitas Negatif

Dalam sistem publisitas negatif, hal yang ditekankan dalam pendaftaran tanah adalah perbuatan hukum yang didaftarkan, yaitu perpindahan hak kepada pembeli yang akan didaftarkan. Pendaftar setelah didaftarkan tanahnya tidak mutlak sebagai pemilik, masih dimungkinkan adanya keberatan dari pihak lain atas hak tanah tersebut. biarpun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.¹⁶ Perlindungan hukum dalam sistem publisitas negatif ini hanya kepada siapa yang paling berhak atas tanah tersebut, unsur hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut menurut pendapat penulis telah tidak ada jaminan oleh Negara.

Apabila dianalisis dengan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, terhadap jual beli yang dilakukan dibawah tangan, hal tersebut tidak dapat menjadi penyebab atau suatu permasalahan bagi pembeli, khususnya dalam kepemilikan hak atas tanah yang diperoleh dari jual beli tersebut. Jual beli hak atas tanah yang dilakukan secara dibawah tangan telah menjadikan dan menyatakan bahwa memang telah terjadi suatu perbuatan hukum antara kedua belah pihak antara penjual dan pembeli, dan meskipun jual beli di bawah tangan, hal tersebut juga merupakan suatu alat pembuktian yang diatur dalam Pasal 1866 KUHPerdara, dimana salah satu alat bukti adalah bukti tertulis (tulisan), hal tersebut diperkuat lagi pada pasal 1874 KUHPerdara yang menyatakan bahwa salah satu bukti tulisan juga mencakup surat dibawah tangan yang telah ditandatangani atau telah dibubuhi cap jempol oleh para pihak yang berkepentingan dalam perjanjian tersebut.

Pada prakteknya terdapat kasus-kasus terjadi terutama pada tingkat kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat dalam kegiatan pensertipikatan tanah, melakukan pencatatan pendaftaran peralihan hak atas tanah, terdapat kebijakan-kebijakan yang harus diambil oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Permasalahan yang muncul dilapangan berkaitan dengan peralihan hak atas tanah

¹⁴ Sudikno Mertukosumo. 1988. Hukum dan Politik Agraria. Universitas Terbuka. Jakarta : Karunika. Hlm 99.

¹⁵ Budi, "Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria,Isi Dan Pelaksanaannya).

¹⁶ Muchtar Wahid. 2008. Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah. Jakarta : Penerbit Republika.

terhadap tanah yang sudah dikuasai berpuluh-puluh tahun akan tetapi si penjual tidak diketahui lagi keberadaannya yang membuat PPAT tidak dapat membuatkan akta jual beli antara kedua belah pihak, salah satu yang dapat ditawarkan sebagai solusi permasalahan tersebut ialah dengan melihat ketentuan Pasal 37 Ayat (2) tersebut, bahwa kepala kantor dapat melakukan pendaftaran dan pencatatan pemindahan hak atas tanah yang aktanya tidak dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT, pada prakteknya solusi tersebut dapat dilakukan dengan adanya Putusan dari Pengadilan Negeri yang menyatakan bahwa si pembeli adalah pemilik sah terhadap hak atas tanah tersebut melalui Putusan Pengadilan Negeri yang selama ini dikenal dengan Putusan Verstek.

Makna “Keadaan Tertentu” Berdasarkan

1) Putusan Mahkamah Agung No. 312K/Pdt/2017

Bahwa praktik sahnya peralihan hak milik juga telah ditetapkan oleh Mahkamah Agung berdasarkan Putusan MA Nomor 312K/Pdt/2017 pada tanggal 24 Mei 2017. Pemohon dalam putusan ini adalah Una Bin Naedi sebagai (penggugat) melawan PT Indocement Tunggul Prakarasa, Tbk., sebagai (tergugat). Pada 16 Maret 1980, Penggugat membeli tanah milik alm. Rodji alias Anip yang terletak di Blok Kumbang, di Kampung Bojong, Desa Tarikolot, Kecamatan Citeureup, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat dengan luasan 1.200 m² dan pada 20 April 1980, penggugat membeli tanah milik H. Juhri bin Karim yang terletak di Blok Tangkolo, Desa Tarikolot, kecamatan Citeureup, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat dengan luasan 1.000 m². Kedua bidang tanah tersebut diperoleh dari jual beli dengan dibuktikan kuitansi dan surat pernyataan oleh Penggugat dan tidak pernah dijaminkan. Penggugat mengklaim bidang tanah tersebut dikuasai oleh Tergugat, dan Tergugat telah melakukan transaksi jual beli atas tanah milik Penggugat dengan bukan pemilik sesungguhnya. Sehingga terbit sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 63/Tarikot Surat Ukur Nomor 23/Tarikolot/2011 tanggal 22 Juli 2011 dengan luas 12.630 m². Berdasarkan keterangan tergugat bahwa penggugat tidak dapat menunjukkan bukti kepemilikan atas tanah tersebut maupun lokasi tanah yang digugat. Dalam putusan ini Mahkamah Agung mempertegas bahwa sahnya peralihan hak atas tanah adalah dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang (asas terang).¹⁷

Dalam jual beli hak atas tanah untuk menjamin kepastian hukum dari hak milik atas tanah yang diperoleh melalui jual beli tentunya hak tersebut harus didaftarkan berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam jual beli hak atas tanah dengan akta jual beli yang dibuat oleh PPAT merupakan bukti bahwa telah dilakukannya suatu perbuatan hukum terhadap hak atas tanah. Ini memberi pengertian bahwa setiap perbuatan hukum jual beli hak milik atas tanah harus dibuktikan dengan akta jual beli dari PPAT. Selain pembuatan akta jual beli, hak milik yang telah beralih harus didaftarkan kembali untuk kepentingan hukum, kepentingan pemegang hak yang baru dan untuk perubahan data pendaftaran seperti perubahan atas data fisik dan data yuridis bidang tanah yang diwakunya.

2) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 78/PUU-XVI/2018

Permohonan pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 23 Ayat (1) dan Ayat (2) UUPA menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945 karena menurut pemohon, norma a quo menyebabkan perbedaan persepsi antara sesama pengelola negara mengenai penguasaan tanah oleh negara.

Adapun Mahkamah berpendapat, rumusan Pasal 23 Ayat (1) dan Ayat (2) UUPA menegaskan bahwa setiap peralihan, hapusnya dan pembebanan hak atas tanah harus didaftarkan, dan pendaftaran dimaksud menjadi alat pembuktian hapusnya dan sahnya peralihan dan pembebanan tersebut. Sebagai benda yang kepemilikannya dapat beralih dan terhadapnya dapat dibebankan berbagai hak dan kewajiban, maka pendaftaran menjadi

¹⁷ Putusan Mahkamah Agung Nomor 312K/Pdt/2017 dalam Perkara Pengujian Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

sangat penting untuk dapat memberikan kepastian hukum kepada semua pihak yang terkait dengan kepemilikan hak atas sebidang tanah. Selain itu, pendaftaran juga penting sebagai bentuk jaminan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah atau hak-hak lain yang terdaftar agar dapat dengan mudah membuktikan pihak yang sesungguhnya sebagai pemegang hak. Pendaftaran tanah juga penting untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang terkait dan berkepentingan atas sebidang tanah termasuk pemerintah dalam upaya tertib administrasi pertanahan. Adapun putusan Hakim dalam perkara ini menolak permohonan untuk seluruhnya.

Bahwa setiap jual beli harus didaftarkan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 23 UUPA bahwa hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 23 Ayat (2) UUPA dan pendaftaran termaksud merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Mahkamah Konstitusi berpendapat melalui Putusan MK Nomor 78/PUU-XVI/2018 mempertegas penafsiran terhadap Pasal 23 ayat 1 dan ayat 2 UUPA bahwa keharusan pendaftaran sebagai bentuk perlindungan atas kepastian hukum.¹⁸ Dalam Putusan MK tersebut Pasal 23 menjadi dasar terhadap peralihan hak atas tanah dalam aturan pelaksanaannya yakni, PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

3) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 12/PUU-XIV/2021

Terhadap perbedaan penafsiran antara Pasal 37 Ayat (1) dan Ayat (2) yang dikaitkan dengan putusan ini, yaitu Kepala Kantor dapat mendaftarkan dan mencatatkan terjadinya pemindahan hak atas tanah tanpa dibuktikan akta jual beli, yang mana "Dalam Keadaan Tertentu". Begitupun dalam lampiran penjelasannya Pasal 37 Ayat (2) berkaitan dalam hal "Keadaan Tertentu" Kepala Kantor Pertanahan dapat melakukan pendaftaran dan pencatatan peralihan hak tidak diatur secara jelas, artinya menimbulkan penafsiran yang berbeda di dalam Pasal ini. Menurut penafsiran Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIX/2021 menafsirkan Pasal 37 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 memang membolehkan akta peralihan hak tidak dibuat oleh PPAT, dalam hal suatu daerah tersebut belum ada PPAT.¹⁹ Namun ketentuan-ketentuan hukum belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan pertanahan.

4) Putusan Pengadilan Negeri Pelaihari No. 16/Pdt.G/2021/PN Pli

Pemohon dalam putusan ini adalah Tutuk Hartono sebagai penggugat melawan Iman Mustaji sebagai tergugat. Dalam kasus wanprestasi terhadap tergugat dengan dalil-dalil yaitu:

Pada tanggal 23 Juli 2010, penggugat telah membeli sebidang tanah yang di atasnya terdapat bangunan kayu dengan ukuran 8x9, yang terletak di kelurahan Karang Taruna, Kecamatan Pelaihari, Kabupaten Tanah Laut, Provinsi Kalimantan Selatan. Sertipikat Hak Milik nomor 286 tahun 1991 a/n Iman Mustaji bin Mostopo, seharga Rp. 60.000.000 (enam puluh juta rupiah). Setelah terjadinya jual beli tersebut penggugat Tutuk Hartono dan Tergugat Iman Mustaji berjanji untuk menghadap ke Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kabupaten Tanah Laut, guna mengajukan proses balik nama sertipikat menjadi atas nama Tutuk Hartono, namun sampai saat ini tidak dipenuhinya janji tersebut, Penggugat mengalami kesulitan dalam melengkapi persyaratan untuk proses balik nama sertipikat, tergugat setelah terjadinya jual beli tersebut tiga (3) bulan meninggalkan tempat tinggal asalnya tanpa memberitahukan tempat tinggal yang baru kepada penggugat, sehingga penggugat kesulitan mencari tergugat. Tergugat telah ingkar janji atau wanprestasi. Dalam putusan ini, hakim menjatuhkan putusan sebagai berikut:

¹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 78/PUU-XVI/2018 dalam Perkara Pengujian Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIX/2021 dalam Perkara Pengujian Pasal 23 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Menyatakan Tergugat telah dipanggil secara sah dan patuh tetapi tidak hadir dipersidangan;
 2. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya dengan verstek;
 3. Menyatakan perbuatan Tergugat sebagai perbuatan wanprestasi (ingkar janji);
 4. Menyatakan sah menurut hukum jual beli dan penyerahan hak atas tanah dari Tergugat kepada Penggugat dengan Sertipikat Hak Milik NOmor 286 tahun 1991 yang terletak di Kelurahan Karang Taruna, RT. 013, RW. 004, Kecamatan Pelaihari, Kabupaten Tanah Laut, Provinsi Kalimantan Selatan, dengan luas 7500 m² (tujuh ribu lima ratus meter persegi) beserta bangunan rumah yang berada di atasnya;
 5. Menyatakan Penggugat adalah pemilik hak atas objek tanah dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 286 tahun 1991 yang terletak di Kelurahan Karang Taruna, RT. 013, RW.004, Kecamatan Pelaihari, Kabupaten Tanah Laut, Provinsi Kalimantan Selatan, dengan luas 7500 m² (tujuh ribu lima ratus meter persegi);
 6. Menyatakan Penggugat berhak untuk melakukan balik nama sertipikat Hak Milik nomor 286 Tahun 1991 atas nama Tergugat Iman Mustaji menjadi nama Penggugat Tutuk Hartono dengan memberikan izin kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Laut untuk menerima dan memproses balik nama sertipikat Hak Milik Nomor 286 ke atas nama Penggugat (Tutuk Hartono);
 7. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara.
- 5) Putusan Pengadilan Negeri Pelaihari No. 34/Pdt.G/2022/PN Pli
- Pemohon dalam putusan ini adalah Ali Imron sebagai Penggugat melawan Sugeng R., sebagai tergugat serta Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Laut sebagai turut Tegugat. dalam kasus wanprestasi terhadap tergugat dengan dalil-dalil yaitu:
- pada tahun 2017, penggugat telah mengganti rugi/membeli satu bidang tanah Sertipikat Hak Milik nomor 846 atas nama Sugeng R. dan Surat Ukur Nomor 851/Kait-Kait Baru/2020 tertanggal 12 Juni 2020 yang terletak di Desa Kait-Kait Baru, Kecamatan Bati-Bati, Kabupaten Tanah Laut, Provinsi Kalimantan Selatan, seharga Rp. 40.000.000,- (empat puluh juta rupiah) dari Sugeng R., pada saat jual beli tersebut, tergugat berjanji untuk membantu penggugat dalam proses balik nama atas tanah tersebut menjadi atas nama penggugat dan penggugat menyetujui janji tersebut. Namun sampai pada tahun 2020 sampai dengan saat ini, tergugat meninggalkan rumah/pekarangan tersebut, yang mana tidak di ketahui keberadaannya sampai sekarang dan tidak dapat di hubungi melalui telepon genggam sampai saat ini, maka tergugat melalaikan kewajibannya "wanprestasi" sebagai penjual atau orang yang telah melimpahkan hak milik sertipikatnya kepada orang lain tanpa terlebih dahulu mengantar penggugat menghadap ke PPAT untuk memproses balik nama Sertipikat Hak Milik nomor 846 atas nama Sugeng R., (tergugat) menjadi Ali Imron (penggugat). Dalam putusan ini, hakim menjatuhkan putusan sebagai berikut:
- a. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
 - b. Menyatakan sah menurut hukum jual beli antara Penggugat dengan Tergugat atas sebidang tanah dengan ukuran panjang 50 m, lebar 50 m, dan luas 2500 m² yang terletak di RT.002 RW.001, Desa Kait-Kait Baru, Kecamatan Bati-Bati, Kabupaten Tanah Laut, Provinsi Kalimantan Selatan;
 - c. Menyatakan sah menurut hukum Penggugat merupakan pemilik atas sebidang tanah dengan ukuran panjang 50 m, lebar 50 m, dan luas 2500 m² yang terletak di RT.002 RW.001, Desa Kait-Kait Baru, Kecamatan BatiBati, Kabupaten Tanah Laut, Provinsi Kalimantan Selatan;
 - d. Menyatakan Tergugat telah melakukan perbuatan ingkar janji/wanprestasi;
 - e. Menyatakan Penggugat berhak dan berwenang untuk melakukan proses balik nama ke Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Laut atas Sertipikat Halaman 20 dari 20 Putusan Perdata Gugatan Nomor 34/Pdt.G/2022/PN Pli Hak Milik (SHM) Nomor 846 atas nama Sugeng R. (Tergugat) menjadi atas nama Ali Imron (Penggugat);
 - f. Menghukum Turut Tergugat untuk mematuhi isi Putusan ini.

Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Dalam Pendaftaran Pemindahan Hak Atas Tanah Tanpa Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah

A. Kewenangan Diskresi Kepala Kantor Pertanahan Untuk Menginterpretasi Norma Terbuka Terhadap “Keadaan Tertentu” Dalam Pemindahan Hak Atas Tanah

Kepala kantor pertanahan diberikan kewenangan delegasi dalam menjalankan tugasnya, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah jo Peraturan Menteri Agraria/Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah yang menyatakan, “Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi”. Dalam menjalankan tugas penetapan hak atas tanah dan kegiatan pendaftaran tanah yang merupakan kewenangan Menteri, untuk efektivitas pelaksanaan pelayanan di bidang pertanahan Kabupaten/Kota, Menteri dapat melimpahkan sebagian kewenangan melalui delegasi kepada kepala kantor pertanahan.

Kewenangan delegasi yang diberikan oleh Menteri kepada kepala kantor pertanahan secara penuh menjadi tanggungjawab kepala kantor untuk menjalankan pelayanan pertanahan, dalam tertib administrasi pertanahan sebagai upaya memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang menyangkut tanah terutama dengan pembangunan yang memerlukan sumber informasi bagi yang memerlukan tanah sebagai sumber daya, uang dan modal. Menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit dengan berdasarkan pelayanan umum yang adil dan merata. Berkaitan dengan norma terbuka “Keadaan Tertentu” sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 37 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, kepala kantor diberikan kewenangan melakukan pendaftaran dan pencatatan peralihan hak atas tanah dalam “keadaan tertentu” tanpa dibuktikan akta jual beli oleh PPAT.

B. Pendaftaran Pemindahan Hak Atas Tanah Tanpa Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dalam jual beli hak atas tanah ini tidak mutlak harus dibuktikan dengan akta PPAT, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dapat mendaftarkan pemindahannya meskipun tidak dibuktikan dengan akta PPAT. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 37 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan : “Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas sebidang 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”. Dalam praktek jual beli terhadap pemindahan hak milik atas tanah telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), jual beli hak milik atas tanah dilaksanakan dihadapan pejabat yang berwenang yakni, PPAT yang mana daerah kerja PPAT meliputi daerah tempat tanah yang diperjual belikan itu berada.

Pada penjelasan pasal 37 ayat 2 pada bagian penjelasan dianggap cukup jelas, akan tetapi tidak dijelaskan secara jelas makna “keadaan tertentu” yang bagaimana, bahwa yang dimaksud dalam “keadaan tertentu” disini yakni, selama ini dikenal dengan akta yang dibuat dan dihadapan PPAT Sementara (Camat), Putusan Verstek, dan wilayah-wilayah terpencil yang belum ada PPAT, jadi untuk memudahkan masyarakat untuk melakukan perbuatan hukum mengenai tanah ditunjuklah Camat sebagai PPAT Sementara. Pada dasarnya Camat

dimungkinkan untuk menjadi PPAT Sementara, adapun yang dimaksud dengan PPAT Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Adapun mekanisme Peralihan Hak Atas Tanah Tanpa Akta PPAT oleh Kepala Kantor Pertanahan :

1. Tidak tersedianya PPAT disuatu Wilayah/Daerah (Camat/Kades sebagai PPATS)

Teruntuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil, Kepala BPN dapat menunjuk PPAT Sementara. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat di daerah terpencil, yang tidak ada PPAT untuk melaksanakan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah. Mereka yang ditunjuk sebagai PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang menguasai keadaan daerah yang bersangkutan, yaitu Kepala Desa berdasarkan penjelasan Pasal 7 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Penunjukan Kepala Desa sebagai PPAT Sementara dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota berdasarkan letak desa yang sangat terpencil dan banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar di wilayah desa tersebut.²⁰

Sehingga dengan demikian Camat (Pejabat Pemerintah) dapat juga berkedudukan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sepanjang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu. Dalam perspektif hukum pertanahan, Camat sebagai kepala wilayah kecamatan secara *eks officio* adalah menjabat sebagai PPAT sementara.²¹ Akta-akta tanah yang dibuat oleh Camat tersebut berada di kawasan Pedesaan dimana memang belum ada Notaris atau PPAT disana.

Tidak ada perbedaan antara PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam hal tanggung jawab dan wewenang yang diberikan kepadanya oleh undang-undang. Status penunjukan dan wilayah kerja inilah yang membedakan kedua jenis PPAT ini satu sama lain. Wilayah kerja PPAT Sementara lebih terbatas, hanya mencakup satu kecamatan, sedangkan PPAT biasanya beroperasi dalam satu kabupaten atau kota. Pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk daerah yang jumlah PPATnya masih sedikit, yaitu jumlah PPAT yang belum memenuhi jumlah formasi yang ditentukan.²²

Jadi dapat disimpulkan keabsahan Jual Beli Hak Atas Tanah tanpa PPAT dapat dilakukan dalam "keadaan tertentu" dan sesuai Perundang-Undangan. yang berlaku yang termuat dalam ketentuan Pasal 37 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

2. Putusan Pengadilan (Putusan Sebagai Pengganti Akta Jual Beli)

Peralihan hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan merupakan cara pihak yang berkepentingan atas tanah tersebut guna memperoleh kepastian hukum, karena di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak diakomodir mengenai regulasi pendaftaran atas tanah tanpa adanya akta PPAT maupun akta jual beli tanah walaupun memegang sertifikat hak atas tanah. Pemegang sertifikat tanah dapat dikatakan sebagai pemegang hak milik atas tanah yang sah menurut hukum apabila telah mendaftarkan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bunyi Pasal 19 Ayat (1) UUPA, bahwasanya: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah". Maksud dari Pasal diatas menginstruksikan kepada pemerintah untuk memberikan yakni pelayanan pendaftaran tanah

²⁰ Murni, Christian Sri. 2021. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Proses Peralihan Jual Beli Hak Atas Tanah. Jurnal Kajian Pembaruan Hukum. The University Of Jember. Indonesia. Hlm. 41-42.

²¹ Husni Tamrin. 2009. *Pembuatan Akta Pertanahan oleh Notaris*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo. hal.64.

²² Sesaria Berlian, Putri Maha Dewi, Ashinta Sekar Bidari. 2022. Faktor Umum Penyebab Kendala Bagi Camat Dalam Jabatannya Sebagai PPAT Sementara. Jurnal Ilmu Hukum. Fakultas Hukum. Universitas Surakarta. Surakarta. Hlm. 21

dengan tujuan memberikan kepastian dan jaminan hukum (*recht-kadaster*). Jika dibandingkan dengan seseorang yang hanya memiliki fisik dari tanah tetapi tidak memiliki tanah secara hukum atau bisa disebut tidak memiliki sertifikat tanah. Dengan adanya bukti sertifikat bersifat sebagai alat pembuktian yang kuat di pengadilan.²³

Terhadap ketentuan mengenai putusan pengadilan di dalam ketentuan Pasal 55 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini berlaku umum untuk semua jenis putusan pengadilan dan tidak mensyaratkan secara khusus apakah putusan tersebut dilakukan secara *verstek* ataupun tidak, dan berlaku untuk perbuatan hukum apapun tidak terbatas untuk perbuatan jual beli sepanjang perbuatan hukum tersebut menimbulkan akibat hukum berupa perubahan data pada suatu hak atas tanah yang telah terdaftar di Kantor Pertanahan setempat.

Sebagai contoh pada tahun 2022 Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Laut berkolaborasi dengan Pengadilan Negeri Pelaihari Kelas I B dan Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Laut membuat Inovasi yaitu Kijang Mas Tala, dimana inovasi ini memberikan solusi terhadap permasalahan-permasalahan tanah eks-transmigrasi di Kabupaten Tanah Laut yang mana tanah eks-transmigrasi dikuasi secara terus menerus akan tetapi keberadaan si penjual tidak diketahui lagi. Pengadilan Negeri Pelaihari memberikan Putusannya bahwa seseorang yang menguasai tanah eks-transmigrasi tersebut dapat dilakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah akan tetapi Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Laut melalui kuasa hukumnya senantiasa menghadiri persidangan gugatan peralihan hak atas tanah menjadi turut tergugat, turut memastikan letak tanah tersebut benar serta clear and clean dari sengketa pertanahan. Adapun pelaksanaan sidang terhadap tanah eks-transmigrasi tersebut dilakukan sidang ditempat dimana letak tanahnya, Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Laut melalui kuasa hukumnya senantiasa menghadiri dan memastikan batas-batas tanahnya. Sehingga Hakim Pengadilan Negeri Pelaihari dapat memberikan Putusan Pengadilan yang berkuatan hukum tetap untuk dilakukannya pendaftaran dan pencatatan dalam peralihan hak atas tanah di Kabupaten Tanah Laut. Adapun melalui Inovasi Kijang Mas Tala ini memberikan solusi yang selama ini diharapkan oleh masyarakat di Kabupaten Tanah Laut.

Dengan dapat beralihnya hak atas tersebut masyarakat dapat mempergunakan bukti haknya yaitu sertifikat hak atas tanah sebagaimana mestinya. Sehingga masyarakat tidak lagi merasa kebingungan untuk mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang dikuasainya.

KESIMPULAN

Makna dari “keadaan tertentu” yang terdapat didalam Pasal 37 Ayat (2) PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah maupun peraturan lainnya tentang pendaftaran tanah, belum mempunyai kriteria yang jelas dan menjadi rujukan sebagai landasan hukum yang kuat. Sehingga menimbulkan multitafsir/kabur terhadap makna dari “keadaan tertentu” tersebut. Keadaan tertentu yang dimaksudkan yakni, untuk mendapatkan suatu kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dikuasai, dan memberikan perlindungan hukum kepada pemilik hak atas tanah.

Kepala Kantor Pertanahan mempunyai kewenangan diskresi terhadap peralihan hak atas tanah berdasarkan ketentuan Pasal 37 Ayat (2) PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagaimana juga diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah jo Peraturan Menteri Agraria/Badan Pertanahan Nasional

²³ Sintawati Annisa.2022. Kedudukan Putusan Verstek Sebagai Dasar Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah. Thesis. Program Studi Magister Kenotariatan. Fakultas Hukum. Universitas Lambung Mangkurat.

Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah yang menyatakan, “Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi”. Artinya kepala kantor pertanahan memiliki kewenangan diskresi terhadap norma terbuka “Keadaan Tertentu”.

Dalam menjalankan tugas penetapan hak atas tanah dan kegiatan pendaftaran tanah yang merupakan kewenangan Menteri, untuk efektivitas pelaksanaan pelayanan di bidang pertanahan Kabupaten/Kota. Selama ini terhadap kebijakan yang dikeluarkan kepala kantor pertanahan yang dikenal yakni putusan verstek, akan tetapi dari pembahasan disini penulis menyimpulkan melalui mekanisme pendaftaran peralihan hak atas tanah tanpa dibuktikan akta PPAT bisa melalui, akta jual beli yang dibuat oleh PPAT Sementara yaitu Camat, Putusan Verstek dimana Putusan Verstek adalah putusan pengadilan pertama yang tidak dihadiri oleh tergugat, dan Putusan Pengadilan sebagai pengganti akta, Putusan Pengadilan tersebut melibatkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) menjadi turut tergugat.

Perlu adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional terutama pada pendaftaran hak atas tanah berdasarkan akta yang tidak dibuat oleh PPAT sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 37 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah terhadap makna “Keadaan Tertentu” sehingga Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota mempunyai rujukan aturan yang jelas dalam memaknai “Keadaan Tertentu” yang dapat dilakukannya pendaftaran dan pencatatan peralihan hak atas tanah tersebut. Agar tidak terjadi perbedaan sudut pandang dalam memaknai “Keadaan Tertentu” pada penjelasan Pasal 37 Ayat (2) sehingga memberikan kepastian hukum bagi pejabat berwenang dan stakeholder terkait dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah yakni, berdasarkan Putusan Verstek, Putusan Pengadilan maupun Akta yang dibuat oleh PPAT Sementara (Camat) yang dapat dimuat pada penjelasan ketentuan dari makna “Keadaan Tertentu” dimungkinkannya diperinci dalam batang tubuh atau dibuatkan aturan pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah tersebut seperti Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

REFERENSI

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pejabat Pembuat Akta

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah

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

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan 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

Putusan Mahkamah Agung Nomor 312K/Pdt/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 78/PUU-XVI/2018

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIX/2021

Putusan Pengadilan Negeri Pelaihari No.16/Pdt.G/2021/PN Pli

Putusan Pengadilan Negeri Pelaihari No. 34/Pdt.G/2022/PN Pli.

Buku

Abdulkadir Muhammad, 2014. *Hukum Perdata Indonesia*, cetakan ke-V, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Budi, "Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya).

Erliyani Rahmida. 2021. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. D.I Yogyakarta : Magnum Pustaka Utama.

Hans Kelsen, 2006. *Teori Hukum Murni (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif)*, Diterjemahkan dari *Pure Theory of Law* (Bakley: University California Press, 1978. Nusa Media & Penerbit Nuansa.

Husni Tamrin. 2009. *Pembuatan Akta Pertanahan oleh Notaris*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.

Muchtar Wahid. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*. Jakarta : Penerbit Republika.

Murni, Christian Sri. 2021. *Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Proses Peralihan Jual Beli Hak Atas Tanah*. *Jurnal Kajian Pembaruan Hukum*. The University Of Jember. Indonesia.

Susanti, dan Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (legal Research)*. Jakarta : Sinar Grafik.

Sudikno Mertukosumo. 1988. *Hukum dan Politik Agraria*. Universitas Terbuka. Jakarta: Karunika.

Jurnal

Shinta Novi Wardhani. 2018. "Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Dikaitkan Dengan Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah," *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran Dan Pembaharuan Hukum Islam* 21.

Sri Christiana Murni. 2018. *Peralihan Hak Atas Tanah Tanpa Sertifikat*. *Lex Librum : Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 4 Nomor 2.

Lestario Arie, Erlina. 2022. *Sistem Pendaftaran Tanah yang Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah di Indonesia*. *Master Of Notary, Faculty Of Law, Lambung Mangkurat University*. *Notary Journal*. Vol. 1 Issue 1.

Sesaria Berlian, Putri Maha Dewi, Ashinta Sekar Bidari. 2022. *Faktor Umum Penyebab Kendala Bagi Camat Dalam Jabatannya Sebagai PPAT Sementara*. *Jurnal Ilmu Hukum*. Fakultas Hukum. Universitas Surakarta. Surakarta.