

**LEGALITAS SURAT KETERANGAN TANAH YANG DIKELUARKAN OLEH
KEPALA DESA SEBAGAI DASAR TRANSAKSI JUAL BELI TANAH
(Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No. 31.PK/TUN/2005)**

JURNAL

Oleh

**TRI HANDAYANI
127011139**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA
MEDAN
2016**

**LEGALITAS SURAT KETERANGAN TANAH YANG DIKELUARKAN OLEH
KEPALA DESA SEBAGAI DASAR TRANSAKSI JUAL BELI TANAH
(Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No. 31.PK/TUN/2005)**

TRI HANDAYANI

ABSTRACT

Land plays an important position for the Indonesian people in general and for farmers in the rural area in particular because it constitutes their main source of life and earnings. The research used judicial normative and descriptive analytic method. The result of the research showed that land transact based on land certificate issued by a village head was valid and has legal force. However, after the land transact based on the land certificate issued by the village head, the buyer has to register the land in the Land Office where it is located.

Keywords: Land Certificate, Village Head, Land Transact

I. Pendahuluan

Tanah merupakan tempat tinggal, tempat manusia melakukan aktifitas sehari-hari dan juga menjadi sumber mata pencaharian bagi kalangan petani di wilayah pedesaan di seluruh Indonesia. Oleh karena pentingnya arti tanah bagi masyarakat Indonesia, maka banyak masyarakat yang berupaya untuk memiliki hak atas tanah tersebut agar dapat dijadikan tempat mendirikan rumah kediaman, tempat bercocok tanam, tempat berusaha dengan mendirikan bangunan rumah tempat usaha atau bahkan melakukan pengalihan hak atas tanah tersebut melalui suatu transaksi jual beli.¹

Dalam praktek kehidupan masyarakat sehari-hari terhadap masalah pertanahan di Indonesia, masih banyak tanah-tanah yang belum terdaftar atau belum memiliki sertifikat, tetapi telah dimiliki oleh warga masyarakat dengan bukti surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa. Tanah-tanah yang belum terdaftar tersebut pada umumnya terdapat di wilayah pedesaan dimana hak kepemilikan atas tanah hanya dibuktikan dengan surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa dan pelaksanaan transaksi jual belinya juga dilakukan dengan asas kepercayaan antara pihak penjual dan pihak pembeli dengan membuat suatu akta di bawah tangan yang ditanda tangani oleh pihak

¹ Kamaluddin Patradi, *Pemberian Kuasa Dalam Praktek Perjanjian Pengikatan Jual Beli Hak Atas Tanah*, (Yogyakarta : Press, 2010), hlm.20

pembeli dan pihak penjual serta disaksikan oleh dua orang saksi dan diketahui oleh kepala desa.²

Kedudukan Kepala Desa ditinjau dari PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diatur di dalam ketentuan Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 39, dan dalam PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT dalam Pasal 5 ayat (3) huruf a bahwa, Kepala Desa sebagai aparat pemerintah yang paling bawah mempunyai tugas-tugas yang sangat strategis di dalam membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah termasuk di dalamnya pembuatan akta jual beli tanah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³ Oleh sebab itu dengan tugas Kepala Desa yang strategis itu diharapkan dapat menjadi motivator bagi warga masyarakat pemegang hak atas tanah agar mempunyai kesadaran untuk melakukan jual beli tanah di hadapan PPAT bukan dihadapan Kepala Desa. Selain hal tersebut dalam konteks pendaftaran tanah yang lebih luas lagi Kepala Desa dapat menjadi motivator dan mampu mensosialisasikan kepada masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya baik secara sporadik maupun dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah. Karena Kepala Desa dalam kehidupan sehari-hari selalu berhubungan dengan warga masyarakat dan sifat paternalistik yang masih melekat erat Kepala Desa ditempatkan pada posisi tokoh dan menjadi suri tauladan, akibatnya seluruh anjurannya selalu akan dianut oleh warga masyarakatnya.⁴

Berdasarkan kasus di atas terhadap pelaksanaan pemberian surat keterangan tanah yang dilakukan oleh Kepala Desa maka sering terjadi permasalahan pada masyarakat khususnya tentang pemberian surat keterangan tanah yang tumpang tindih sehingga menimbulkan sengketa kepemilikan hak atas tanah tersebut. Oleh karena itu penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai bagaimana sebenarnya kedudukan hukum surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa dan bagaimana legalitasnya dalam pelaksanaan transaksi jual beli hak atas tanah tersebut berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997,

² Muchtar Rudianto, *Perjanjian Pengikatan Jual-Beli Sebagai Perjanjian Pendahuluan*, (Jakarta : Rajawali Press, 2010), hlm.38

³ Rusmanto Hadiman, *Jual Beli Hak Atas Tanah Berdasarkan Surat Keterangan Kepala Desa (Suatu Tinjauan Yuridis Praktis)*, (Bandung : Eresco, 2011), hlm. 39

⁴ Samuel Christian, *Pedoman Pengikatan Jual Beli Tanah Beserta Benda-benda yang Berada diatasnya*, (Jakarta : Media Ilmu, 2008), hlm. 25

bagaimana menentukan kepemilikan yang sah terhadap jual beli tanah yang didasarkan kepada surat keterangan kepala desa tersebut dan bagaimana pertimbangan Mahkamah Agung dalam memandang masalah surat keterangan tanah yang dikeluarkan kepala desa sebagai dasar pelaksanaan transaksi jual beli hak atas tanah tersebut. Pembahasan permasalahan dalam penelitian ini akan dibahas lebih lanjut pada bab-bab selanjutnya dalam penelitian ini untuk mengambil suatu solusi atas permasalahan yang dibahas sebagai jawaban yang benar atas permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa terhadap tanah yang belum terdaftar / bersertifikat sebagai dasar transaksi jual beli hak atas tanah khususnya di wilayah pedesaan.

Salah satu kasus tersebut yang menimbulkan sengketa dengan menggunakan jalur litigasi adalah sebagaimana diuraikan dalam Putusan Mahkamah Agung No. 31 PK/TUN/2005 dalam kasus sengketa tanah seluas 3.478 m² milik Ny. WS yang telah membeli tanah tersebut dari Almarhum JWHV pada tanggal 7 Mei 1979 di Desa Purwodadi Kecamatan Purwodadi Kabupaten Pasuruan dengan alas hak berupa surat keterangan tanah dari Kepala Desa. Namun Berdasarkan Surat Keterangan Kepala Desa Purwodadi tertanggal 27 Januari 1982 tertulis seluas 3.959 m². Tanah tersebut meliputi bangunan gedung tempat tinggal yang berdiri di atas tanah tersebut dan telah ditempati oleh WS sejak tahun 1979 atau sejak terjadinya transaksi jual beli sampai dengan sekarang. Pada tahun 1997 Kepala Desa Purwodadi sebagai tergugat dengan sewenang-wenang menggunakan kekuasaannya telah melakukan sesuatu yang berhubungan dengan tugas / jabatannya yaitu membantu R dalam rangka pengajuan permohonan hak atas tanah tersebut ke Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur tanpa sepengetahuan Ny. WS dan telah mengeluarkan surat keterangan yang diketahui Camat Purwodadi mengenai tanah sengketa tersebut untuk R guna pengajuan permohonan hak atas tanah tersebut ke Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Timur di Surabaya.

Pada hal Kepala Desa Purwodadi sebagai Kepala Desa Purwodadi mengetahui benar bahwa tanah sengketa tersebut berada dalam penguasaan Ny. WS. Mengingat surat keterangan yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Purwodadi

sebagai Kepala Desa Purwodadi itu tidak ditujukan untuk Ny. WS, maka secara pasti nomor surat tersebut tidak diketahui oleh WS. Kepala Desa Purwodadi sebagai Kepala Desa Purwodadi telah mengeluarkan KTP (Kartu Tanda Penduduk) atau surat keterangan penduduk untuk R yang diketahui bukan penduduk / bukan bertempat tinggal di Desa Purwodadi, dimana KTP atau surat keterangan penduduk tersebut digunakan oleh R untuk mengajukan permohonan hak atas tanah yang seharusnya milik Ny. WR ke Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur di Surabaya. Oleh karena perbuatan Kepala Desa Purwodadi tersebut telah menyalahi prosedur hukum tentang pemberian surat keterangan tanah untuk Kepala Desa yang tumpang tindih maka WS Ny. WS yang merasa dirugikan atas perbuatan Kepala Desa Purwodadi selaku Kepala Desa Purwodadi tersebut mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Surabaya. Untuk menuntut dan mempertahankan haknya atas penguasaan tanahnya seluas 3.478 m² atau 3.959 m² menurut keterangan surat tanah Kepala Desa Purwodadi tertanggal 27 Januari 1982.

Perbedaan luas tanah dalam surat keterangan tanah Kepala Desa Purwodadi yang terdahulu milik Ny. WS yang telah membeli tanah tersebut dari Almarhum JWHV pada tanggal 7 Mei 1979 dengan luas tanah yang termuat di dalam surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Purwodadi tanggal 27 Januari 1982 seluas 3.959 m² disebabkan karena adanya kelebihan tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang diambil oleh R di belakang batas tanah Ny. WS yang fisiknya tidak dikuasai oleh siapapun juga. Sehingga luas tanah yang termuat di dalam surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Purwodadi tertanggal 27 Januari 1982 menjadi lebih luas dari luas tanah yang termuat di dalam surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Purwodadi terdahulu tertanggal 7 Mei 1979. Jual beli tanah antara Ny. WS dengan Almarhum JWHV dilakukan dihadapan kepala desa tanpa diketahui oleh camat.

Tindakan Kepala Desa Purwodadi mengeluarkan surat keterangan tanah ganda terhadap satu bidang tanah baik kepada Ny. WS maupun kepada R, sedangkan diketahuinya bahwa Ny. WS adalah orang yang menguasai fisik tanah dan bahkan menempati tanah tersebut di atas bangunan yang terletak di atas tanah

tersebut adalah merupakan suatu tindak pidana yang dapat diancam dengan hukuman penjara.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka permasalahan yang dibahas secara lebih mendalam dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana kedudukan hukum kepala desa dalam mengeluarkan surat keterangan tanah dalam pelaksanaan transaksi jual beli hak atas tanah berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997?
2. Bagaimana kekuatan hukum jual beli tanah yang didasarkan kepada surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa tersebut?
3. Bagaimana pertimbangan Mahkamah Agung dalam memandang kedudukan hukum kepala desa dalam mengeluarkan surat keterangan tanah sebagai dasar pelaksanaan transaksi jual beli hak atas tanah tersebut?

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum kepala desa dalam mengeluarkan surat keterangan tanah dalam pelaksanaan transaksi jual beli hak atas tanah berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997
2. Untuk mengetahui kekuatan hukum jual beli tanah yang didasarkan kepada surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa tersebut
3. Untuk mengetahui pertimbangan Mahkamah Agung dalam memandang kedudukan hukum kepala desa dalam mengeluarkan surat keterangan tanah sebagai dasar pelaksanaan transaksi jual beli hak atas tanah tersebut

II. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Jenis penelitian yang digunakan adalah hukum normatif. Sumber data yang dipergunakan pada penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yurisprudensi. Dalam penelitian ini yang menjadi bahan hukum adalah : UUPA No. 5 Tahun 1960, PP No. 24 Tahun 1997

tentang Pendaftaran Tanah dan Putusan Mahkamah Agung No. 31 PK/TUN/2005

- b. Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan dan hanya berfungsi sebagai penjelas dari hukum primer, yaitu hasil karya ilmiah para sarjana.

Teknik dan pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*). Alat pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen untuk memperoleh data sekunder, dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi, dan menganalisa data primer, sekunder maupun tertier yang berkaitan dengan penelitian ini.

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Putusan No.31.PK/TUN/2005 yang memeriksa dan mengadili perkara sengketa hak kepemilikan atas tanah antara WS Walimah Saroni melawan Kepala Desa Purwodadi, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur dan Kepala Badan Pertanahan Kabupaten Pasuruan. Dalam pertimbangan hukumnya sama sekali tidak mempertimbangkan tanda bukti hak kepemilikan berupa surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa atas nama WS Ny. Walimah Saroni dan juga tidak mempertimbangkan tentang penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh WS Ny. Walimah Saroni atas tanah objek perkara yang sudah lebih dari 20 (dua puluh) tahun ditempati bersama keluarga.

Selanjutnya Majelis Hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia juga tidak menerima alasan-alasan peninjauan kembali yang diajukan oleh WS Ny. Walimah Saroni melalui kuasa hukumnya dengan dasar pertimbangan bahwa alasan-alasan tersebut pada hakekatnya hanyalah pendapat subjektif pemohon peninjauan kembali semata, sehingga hanyalah merupakan perbedaan pandangan dan pendapat yang tidak memenuhi syarat sebagai suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata dari putusan yang dimohonkan peninjauan kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf f Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung menyebutkan bahwa, “Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim atau suatu

kekeliruan yang nyata merupakan salah satu alasan untuk diajukan permohonan peninjauan kembali suatu putusan perkara perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.

Selanjutnya pertimbangan hukum Majelis Hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Putusannya No.31.PK/TUN/2005 menyatakan bahwa karena alasan-alasan peninjauan kembali yang diajukan oleh pemohon peninjauan kembali bukanlah merupakan alasan yang sah secara hukum untuk diajukannya suatu penjuan kembali suatu putusan perkara perdata yang telah memiliki kekuatan hukum tetap pada tingkat Mahkamah Agung, maka permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh Ny. Walimah Saroni tersebut adalah tidak beralasan sehingga harus ditolak. Pertimbangan selanjutnya dari Majelis Hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung dalam putusan No.31.PK/TUN/2005 menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh Ny. Walimah Saroni tersebut ditolak dan membebankan biaya perkara dalam tingkat peninjauan kembali ini sebesar Rp 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah).

Apabila dilihat pertimbangan Majelis Hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung dalam putusan No.31.PK/TUN/2005 yang sama sekali tidak mempertimbangkan alasan-alasan yang diajukan oleh peninjauan kembali Ny. Walimah Saroni yang diantaranya adalah bahwa pemohon peninjauan kembali adalah pemilik tanah yang sah dengan cara membeli tanah RVE No. 3485 persil No. 147, Klas D.III dengan luas $\pm 3478 \text{ m}^2$ (meskipun pada Surat Keterangan Kepala Desa Purwodadi tertanggal 27 Januari 1982 tertulis seluas 3959 m^2). Pemohon peninjauan kembali membeli tanah tersebut pada tanggal 7 Mei 1979 milik Almarhum JW Hooger Vorst terletak di desa Purwodadi, Kecamatan Purwodadi Kabupaten Pasuruan dengan harga Rp 1.500.000 (satu juta lima ratus ribu rupiah) melalui kuasa penjual bernama Moeharli Poedjardjo.

Sejak tanah tersebut dibeli oleh pemohon peninjauan kembali pada tanggal 7 Mei 1979 maka sejak saat itu pemohon peninjauann kembali / WS menempati tanah dan bangunan gedung tempat tinggal berdiri di atas tanah tersebut sampai sekarang ini. Tanpa sepengetahuan WS pemohon peninjauan kembali Kepala Desa Purwodadi dengan menggunakan jabatannya telah membantu Rubyanto

dalam rangka pengajuan permohonan hak atas tanah RVE No. 3485 ke Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur di Surabaya dengan mengeluarkan Kartu Tanda Penduduk (KTP), atau surat keterangan penduduk untuk Rubyanto yang diketahui bukan penduduk / bukan bertempat tinggal di Desa Purwodadi. Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Purwodadi, untuk Rubyanto digunakan oleh Rubyanto untuk mengajukan permohonan hak atas tanah RVE No. 3485 ke Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur di Surabaya. Atas permohonan Rubyanto tersebut maka Kantor Wilayah Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur tersebut menerbitkan surat keputusan no. 937/HM/35/1997 tertanggal 5 Agustus 1997 tentang pemberian hak milik atas tanah RVE No. 3485 yang dimohon Rubyanto. Dan berdasarkan surat keputusan No. 937/HM/35/1997 tertanggal 5 Agustus 1997 yang dikeluarkan oleh Kanwil BPN Provinsi Jawa Timur tersebut selanjutnya Kantor Pertanahan Kabupaten Pasuruan menerbitkan Sertipikat Hak Milik No. 204 dan 205 tertanggal 29 Oktober 1997 untuk Rubyanto.

Bahwa dari fakta-fakta yang terjadi di lapangan dan juga telah menjadi alat bukti dan dilakukan pemeriksaan di sidang peradilan baik di PTUN Surabaya maupun PTTUN Surabaya dan juga Mahkamah Agung RI, bahwa dasar pertimbangan Majelis Hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI dalam putusannya No.31.PK/TUN/2005 sama sekali tidak mempertimbangkan dasar penerbitan hak kepemilikan atas tanah RVE No. 3485 Persil No. 147 Klas D.III dengan luas 3478 m² tersebut yang penerbitan sertipikat hak miliknya oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pasuruan dilakukan dengan dasar Surat Keterangan Tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Purwodadi dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atas nama Rubyanto yang penerbitannya dilakukan dengan cara melawan hukum. Hal ini disebabkan karena Kepala Desa Purwodadi tersebut telah mengetahui bahwa tanah RVE No. 3485 Persil No. 147 Klas D.III dengan luas 3478 m² tersebut telah dibeli oleh pemohon peninjauan kembali / WS Ny. Walimah Saroni pada tanggal 7 Mei 1979 melalui kuasa penjual bernama Moeharli Poedjardjo.

Berdasarkan ketentuan umum yang berlaku bahwa setiap hak kepemilikan yang diperoleh dengan didasrkan kepada alas hak yang diterbitkan dengan cara melawan hukum maka penerbitan kepemilikan hak atas tanah tersebut

mengandung cacat hukum dan seharusnya sertipikat hak milik atas nama No. 204 dan No. 205 tertanggal 29 Oktober 1997 yang diterbitkan atas nama Rubyanto juga seharusnya cacat hukum dan seharusnya batal atau dibatalkan demi hukum.⁵

Pertimbangan majelis hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI juga mengabaikan beberapa ketentuan-ketentuan hukum di bidang pertanahan khususnya tentang pengakuan terhadap hak-hak lama diantaranya adalah Keppres No. 32 Tahun 1979 dan Permendagri No. 1379 yang menurut ketentuan tersebut yang berhak untuk mendapatkan prioritas untuk mengajukan permohonan hak adalah pihak yang menguasai berkas hak barat secara de facto persil tanah tersebut dan pihak yang memiliki bangunan di atas tanah bekas hak barat tersebut. Berdasarkan ketentuan peraturan tersebut maka dalam hal ini pemohon peninjauan kembali / WS adalah pihak yang paling berhak memperoleh periorita untuk mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut.

Di samping itu ketentuan di bidang hukum pertanahan yang lainnya yaitu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam paragraf 2 Pasal 24 diatur mengenai pembuktian hak lama dari seorang pemilik yang hendak mendaftarkan tanahnya dimana ketentuan Pasal 24 tersebut yang berbunyi antara lain:

1. Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadang kebenarannya oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.
2. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik sebidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulu lainnya dengan syarat :

⁵ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Untuk Tanah*, (Jakarta : Penerbit Republika, 2008), hlm. 69

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa / kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.⁶

Dari ketentuan yang termuat di dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa orang yang paling berhak untuk mengajukan permohonan sertipikat atas tanah adalah orang yang telah sah memiliki tanah tersebut dan telah menguasai fisik tanah tersebut selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih yang dibuktikan dengan adanya keterangan saksi-saksi yang dapat dipercaya kebenarannya dan penguasaan fisik tersebut dengan itikad baik serta tidak dipermasalahkan oleh masyarakat atau pihak lainnya.

Selanjutnya dari uraian ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut di atas bila dikaitkan dengan dasar pertimbangan Majelis Hakim Pengajuan Kembali Mahkamah Agung RI dalam Putusannya No.31.PK/TUN/2005 telah mengabaikan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di bidang pendaftaran tanah dimana pihak yang paling berhak untuk mengajukan sertipikat hak atas tanah tersebut adalah pihak yang menguasai fisik tanah tersebut dengan itikad baik serta telah memperoleh tanah tersebut dengan cara yang sah sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Di samping itu pertimbangan Majelis Hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Putusan No.31.PK/TUN/2005 telah mengabaikan putusan Mahkamah Agung RI No. 67.K/TUN/2001 tanggal 15 November 2001 jo Putusan Mahkamah Agung No. 23.PK/TUN/2001 tanggal 29 Mei 2003 yang telah menjadi yurisprudensi tetap dimana yurisprudensi tersebut menyebutkan bahwa pihak yang telah menguasai / menempati bangunan sudah lebih dari 20 tahun seharusnya lebih diberikan diprioritas untuk mengajukan permohonan sertipikat hak milik atas tanah oleh pihak yang berwenang yaitu kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan tempat dimana tanah tersebut berada.

⁶ Yulianto Sarbini, *Hukum Perjanjian dan Perikatan Berdasarkan KUH Perdata*, (Malang : Banyu Media, Publishing, 2010), hlm. 34

Dari uraian di atas maka dasar pertimbangan Majelis Hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI dalam Putusan No.31.PK/TUN/2005 telah menciderai rasa keadilan yang diakui oleh masyarakat dimana pihak yang seharusnya memiliki hak untuk mengajukan permohonan sertipikat hak atas tanah tersebut ternyata di abaikan oleh pertimbangan majelis hakim peninjauan kembali tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dan bukti-bukti yang diajukan di dalam persidangan baik di tingkat Pengadilan Tata Usaha Negara, PTTUN maupun di Mahkamah Agung maka cukup alasan bagi pemohon peninjauan kembali / WS untuk mengajukan peninjauan kembali atas putusan kasasi Mahkamah Agung No. 373.K/TUN/1999 yang menyatakan bahwa terdapat kekeliruan dan kekhilafan dalam pertimbangan putusan kasasi Mahkamah Agung RI tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (1) huruf f Undang-Undang No. 14 tahun 1985 jo Undang-Undang No. 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan bahwa, “Apabila terdapat kekeliruan, kekhilafan yang nyata dari suatu putusan Mahkamah Agung yang telah memiliki kekuatan hukum tetap maka hal tersebut dapat dijadikan alasan untuk mengajukan peninjauan kembali atas putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut”.⁷

Namun demikian dalam pertimbangan Majelis Hakim Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Putusannya No.31.PK/TUN/2005 diabaikan dan dinyatakan tidak dapat dibenarkan karena selain telah dipertimbangkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, alasan-alasan tersebut pada hakekatnya hanyalah pendapat subjektif pemohon peninjauan kembali semata, sehingga hanyalah merupakan perbedaan pandangan dan pendapat yang tidak memenuhi syarat sebagai suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata dari putusan yang dimohonkan peninjauan kembali tersebut.

Bila putusan peninjauan kembali mahkamah Agung RI No. 31.PK/Tun/2005 dikaitkan dengan teori kepastian hukum yang digunakan dalam penelitian ini maka putusan Mahkamah Agung tersebut tidak memberikan suatu kepastian hukum terhadap surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Purwodadi kepada Ny. WS sebagai pihak pertama yang menguasai fisik

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2000), hlm. 13.

tanah tersebut berikut bangunan yang ada di atasnya sejak tahun 1979. Putusa Mahkamah Agung justru memenangkan Rubyanto yang merupakan pihak yang tidak pernah menguasai fisik atas tanah tersebut namun memiliki surat keterangan tanah yang kedua yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Purwodadi. Di dalam hukum pertanahan dikenal dengan asas surat penguasaan fisik tanah yang lebih tua mengalahkan surat penguasaan fisik tanah yang lebih muda. Di dalam kasus ini Mahkamah Agung justru memenangkan surat penguasaan fisik tanah yang lebih muda yaitu surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Purwodadi tertanggal 27 Januari 1972 untuk tergugat Rubyanto dan justru mengalahkan surat keterangan tanah yang lebih tua yang dimiliki oleh Ny. WS yang dikeluarkan pada tanggal 7 Mei 1979. Oleh karena itu Keputusan Mahkamah Agung tersebut bertentangan dengan asas bukti penguasaan fisik atas tanah atau bukti kepemilikan hak atas tanah dan menimbulkan tindakan suatu ketidak pastian hukum serta ketidakadilan bagi pihak yang terlebih dahulu memiliki surat keterangan tanah dan menguasai fisik tanah tersebut sejak tahun 1979 yaitu Ny. WS.

Surat keterangan tanah merupakan alat bukti tertulis di bawah tangan yang kekuatan pembuktiannya tidak sekuat akta otentik, namun karena Surat keterangan tanah tersebut merupakan surat-surat yang dikategorikan alas hak atau data yuridis atas tanah yang dijadikan syarat kelengkapan persyaratan permohonan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan pertanahan, maka Surat keterangan tanah tersebut merupakan dokumen yang sangat penting dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah. Kekuatan hukum surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa dalam transaksi jual beli tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, berkekuatan hukum yang sah apabila diketahui oleh camat selaku pejabat pembuat akta tanah, dengan dasar hukum berdasarkan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 39 ayat (1) huruf b angka (1) dan angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat dikategorikan sebagai alas hak yang diajukan sebagai kelengkapan persyaratan permohonan hak atas tanah. Ketentuan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa, Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil

Menteri dapat menunjuk PPAT Sementara”. Di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut disebutkan bahwa, ketentuan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimaksudkan untuk mempermudah rakyat di daerah terpencil yang tidak ada PPAT untuk melaksanakan perbuatan hukum mengenai tanah. Yang ditunjuk sebagai PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang menguasai keadaan daerah yang bersangkutan, yaitu Kepala Desa.⁸

Dari penjelasan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut dapat dikatakan bahwa surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan jual beli hak atas tanah memiliki kekuatan hukum apabila pelaksanaan jual beli tanah tersebut diketahui oleh kepala desa sebagai pejabat pemerintah yang menguasai keadaan daerah yang bersangkutan di daerah pedesaan terpencil. Namun apabila di suatu wilayah sudah ada camat yang ditunjuk sebagai PPAT maupun PPAT Sementara maka pelaksanaan jual beli hak atas tanah dengan dasar surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa baru memiliki legalitas dan kekuatan hukum apabila jual beli hak atas tanah tersebut diketahui dan ditandatangani oleh camat sebagai PPAT maupun PPAT Sementara yang ditunjuk oleh pemerintah.⁹

Pelaksanaan jual beli hak atas tanah dengan dasar surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa di wilayah pedesaan terutama di daerah terpencil yang belum memiliki PPAT maka kepala desa dapat bertindak sebagai PPAT sementara dengan mengetahui dan menandatangani jual beli hak atas tanah dengan dasar surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa tersebut. Akan tetapi, apabila di wilayah pedesaan tersebut telah memiliki PPAT maupun PPAT sementara maka jual beli hak atas tanah dengan dasar surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa tersebut harus diketahui dan

⁸Husni Thamrin, *Pembuatan Akta Pertanahan oleh Notaris*, (Yogyakarta : Laksbang Pressindo, 2011), hlm. 56

⁹Murad Rusmadi, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung : Alumni, 1992), hlm. 56

ditandatangani oleh PPAT maupun PPAT Sementara agar memiliki legalitas dan kekuatan hukum dalam pelaksanaan jual beli hak atas tanah tersebut.¹⁰

IV. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

1. Kedudukan hukum kepala desa dalam mengeluarkan surat keterangan tanah memiliki dasar hukum sesuai ketentuan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyebutkan bahwa, “Terhadap bidang tanah yang berasal dari hak-hak lama untuk dapat didaftarkan hak atas tanahnya di Kantor Pertanahan maka kepala desa memiliki kewenangan untuk menerbitkan surat keterangan tanah sebagai alat bukti dalam tanah pelaksanaan pendaftaran tanah untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan tempat dimana tanah tersebut berada. Disamping itu di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah pada ketentuan Pasal 11 menyatakan bahwa kepala kecamatan dapat memberikan ijin pembukaan tanah dengan luas \pm 2 hektar dengan memperhatikan pertimbangan kepala desa tempat dimana tanah tersebut berada.
2. Kekuatan hukum jual beli tanah yang didasarkan kepada surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa adalah sah dan memiliki kekuatan hukum terhadap tanah-tanah yang belum bersertipikat. Namun demikian setelah pelaksanaan jual beli terjadi dengan alas hak surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa tersebut maka pihak pembeli wajib untuk segera melakukan pengurusan pendaftaran tanah tersebut di kantor pertanahan dimana tanah tersebut berada, karena surat keterangan tanah yang dikeluarkan kepala desa bukan merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah sesuai ketentuan UUPA No. 5 Tahun 1960 namun hanya sekedar bukti penguasaan fisik hak atas tanah oleh seseorang.
3. Pertimbangan hukum majelis hakim pertimbangan kembali dalam putusan peninjauan kembali No. 31.PK/TUN/2005 tidak sesuai atau bertentangan

¹⁰GHS Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Jakarta : Erlangga, 1992), hlm. 64

dengan ketentuan hukum yang berlaku di bidang pertanahan dimana hak-hak WS sebagai pemilik tanah yang sah yang diperoleh dengan membeli tanah tersebut secara sah dari pihak pemilik tanah dengan dasar surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa terabaikan, dan tidak memperoleh perlindungan hukum yang semestinya dari aparat penegak hukum khususnya pihak pengadilan. Hak-hak pemohon peninjauan kembali / WS dalam hal diberikan prioritas pertama, untuk mendaftarkan tanah yang dibelinya secara sah berdasarkan surat keterangan tanah yang dikeluarkan kepala desa untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah tersebut tidak memperoleh perlindungan hukum dari putusan peninjauan kembali Mahkamah Agung No. 31.PK/TUN/2005 tersebut. Oleh karena itu putusan peninjauan kembali No. 31.PK/TUN/2005 bertentangan dengan nilai-nilai kepatutan dan keadilan yang ada di dalam masyarakat karena tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di bidang pendaftaran tanah di Indonesia.

B. Saran

1. Hendaknya setiap bidang tanah yang memiliki alat bukti penguasaan fisik berupa surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa wajib segera didaftarkan di kantor pertanahan tempat dimana tanah tersebut berada untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah tersebut sehingga lebih menjamin kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah tersebut atau pihak yang menguasai fisik tanah tersebut sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
2. Hendaknya pelaksanaan jual beli tanah yang didasarkan atas surat keterangan tanah yang dikeluarkan kepala desa harus dilakukan dihadapan kepala desa dan ditandatangani oleh kepala desa tersebut dan hendaknya pelaksanaan jual beli tersebut diikuti dengan pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah tersebut agar dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanah tersebut untuk lebih memberikan suatu kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi yang telah menguasai secara fisik tanah tersebut maupun yang telah menerima peralihan hak kepemilikan atas tanah tersebut dari pihak penjual.

3. Hendaknya putusan pengadilan yang memeriksa dan memutus perkara – perkara di bidang pendaftaran tanah atau tentang hak kepemilikan atas tanah yang didasarkan pada surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa, wajib berpedoman kepada ketentuan – ketentuan hukum yang berlaku di bidang hukum pendaftaran tanah sesuai dengan UUPA No. 5 Tahun 1960 dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dimana pihak yang menguasai fisik tanah secara sah dan memperoleh tanah tersebut sesuai ketentuan hukum yang berlaku yang didasarkan kepada surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa memperoleh prioritas utama dalam mengajukan permohonan pendaftaran tanah untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah bagi pihak yang menguasai fisik tanah tersebut sehingga hak – hak dari pihak yang menguasai fisik tanah dan memperoleh tanah tersebut secara sah sesuai ketentuan hukum yang berlaku juga dirugikan dan harus memperoleh perlindungan hukum dari institusi pengadilan yang seharusnya memberikan perlindungan kepada pihak-pihak yang memiliki kewenangan atas tanah tersebut.

V. Daftar Pustaka

- Christian, Samuel, *Pedoman Pengikatan Jual Beli Tanah Beserta Benda-benda yang Berada di atasnya*, Jakarta : Media Ilmu, 2008
- Hadiman, Rusmanto, *Jual Beli Hak Atas Tanah Berdasarkan Surat Keterangan Kepala Desa (Suatu Tinjauan Yuridis Praktis)*, Bandung : Eresco, 2011
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2000
- Patradi, Kamaluddin, *Pemberian Kuasa Dalam Praktek Perjanjian Pengikatan Jual Beli Hak Atas Tanah*, Yogyakarta : Press, 2010
- Rudianto, Muchtar, *Perjanjian Pengikatan Jual-Beli Sebagai Perjanjian Pendahuluan*, Jakarta : Rajawali Press, 2010
- Rusmadi, Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung : Alumni, 1992
- Sarbini, Yulianto, *Hukum Perjanjian dan Perikatan Berdasarkan KUH Perdata*, Malang : Banyu Media, Publishing, 2010

Thamrin, Husni, *Pembuatan Akta Pertanahan oleh Notaris*, Yogyakarta : Laksbang Pressindo, 2011

Tobing, GHS Lumban, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta : Erlangga, 1992

Wahid, Muchtar, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Untuk Tanah*, Jakarta : Penerbit Republika, 2008