



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3>

Received: 28 Februari 2024, Revised: 28 Maret 2024, Publish: 31 Maret 2024

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Pembagian Wilayah PPAT oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Surabaya Berkaitan dengan PP No. 37 Tahun 1998

Rayfa Camelia Parameswari¹, Laurentius Kevin Christian Orey Singal², Septia Angelin Christianti Supardi³

¹ Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

Email: rayfa.camelia@gmail.com

² Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

Email: kcoskcos9@gmail.com

³ Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

Email: septhiaangelin@gmail.com

Corresponding Author: rayfa.camelia@gmail.com

Abstract: BPN has partners to help carry out its duties and functions, one of which is PPAT, which is a public official who is given the authority to make authentic deeds regarding land rights, which has a working area that has different rules in Government Regulation Number 24 of 2016 which regulates PPAT's working area is one provincial area, whereas in Regulation of the Head of the National Land Agency Number 1 of 2006 it is one working area of the Land Office. This resulted in losses for the PPAT that forced to follow the BPN. This writing was carried out using the Statute Approach and Conceptual Approach, which aims to obtain legal certainty regarding the PPAT work area that should be followed. From the discussion, it can be seen that the source of BPN's authority to divide the PPAT area is based on the Head of Land Agency Regulation Number 1 of 2006 which regulates the work area of PPAT which follows the land office, and that the legal relationship between PPAT and BPN is specifically in the scope of the transfer of land rights is a horizontal legal relationship (*mitra*) so it should not be appropriate for one institution to impose its will which is contrary to the applicable laws and regulations.

Keyword: Land Deed Making Officials (PPAT), National Land Agency (BPN), authority, office territory

Abstrak: BPN memiliki mitra untuk membantu berjalannya tugas dan fungsinya, salah satunya adalah PPAT, yang merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai hak atas tanah, yang memiliki wilayah kerja yang memiliki perbedaan aturan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 yang mengatur wilayah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi sedangkan pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan. Hal ini mengakibatkan kerugian bagi PPAT yang seharusnya dapat menjalankan jabatannya dalam lingkup provinsi seakan dipaksa untuk mengikuti BPN. Penulisan ini dilakukan dengan

pendekatan *Statute Approach* dan *Conceptual Approach*, yang bertujuan untuk mendapatkan kepastian hukum terkait wilayah kerja PPAT yang seharusnya diikuti. Dan dari pembahasan dapat diketahui bahwa sumber kewenangan BPN untuk membagi wilayah PPAT adalah dikarenakan adanya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2006 yang mengatur wilayah kerja PPAT yang mengikuti kantor pertanahan, dan bahwa hubungan hukum antara PPAT dan BPN terkhusus dalam ruang lingkup peralihan hak atas tanah merupakan hubungan hukum yang *horizontal* (mitra) sehingga seharusnya tidak tepatlah ada satu lembaga yang memaksakan suatu kehendaknya yang mana kehendak tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum pertanahan di Indonesia dan juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata Kunci: PPAT, BPN, kewenangan, kantor pertanahan

PENDAHULUAN

Sebagaimana dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.¹ Perbedaannya dengan notaris diketahui dari kewenangan yang dimiliki, yaitu PPAT lebih terkhusus membuat akta yang berkaitan dengan tanah. Akta yang dapat dibuat oleh PPAT juga terbatas pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1999 yaitu 8 (delapan) (Poerwadarminta, 1953) (Fuady, 2023) (IGN.G.Susila, 2014) (Haryanto, 2022)n jenis akta, yaitu:²

- a. Akta Jual Beli;
- b. Akta Tukar Menukar;
- c. Akta Hibah;
- d. Akta Pemasukan ke Dalam Perusahaan;
- e. Akta Pembagian Hak Bersama;
- f. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai diatas tanah Hak Milik;
- g. Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT); dan
- h. Akta Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT).

Setelah memenuhi syarat untuk menjadi PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, maka kemudian PPAT akan diangkat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang kemudian PPAT tersebut akan mendapatkan Surat Keputusan Kepala BPN RI tentang Pengangkatan PPAT dan Penunjukan Daerah Kerjanya. Setelah dilantik dan mengucapkan sumpah, maka PPAT dapat menjalankan jabatannya di wilayah kerja yang telah ditentukan. Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, diketahui wilayah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi.³ Akan tetapi, pada praktiknya tidak berjalan demikian. Pada praktiknya PPAT menjalankan jabatannya dalam lingkup kabupaten/kota, sebagaimana ketentuan dari Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006, pada Pasal 5 bahwa daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan⁴, sehingga menjadi dasar bahwa PPAT dapat menjalankan tugas jabatannya pada satu wilayah kerja Kantor Pertanahan BPN, yang berarti akan dilaksanakan dalam wilayah kabupaten/kota.

¹ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

² Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

³ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

⁴ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Perubahan Nama Kantor Pertanahan Kabupaten Pontianak Menjadi Kantor Pertanahan Kabupaten Mempawah Provinsi Kalimantan Barat

Tidak sampai disitu, hal yang unik terjadi dalam wilayah kerja PPAT di Kota Surabaya. Berbeda dengan kota-kota lainnya, wilayah kerja PPAT di Kota Surabaya dibagi lagi menjadi 2 (dua) wilayah, yakni Surabaya I dan Surabaya II. Hal ini terjadi karena adanya pemekaran Kantor Pertanahan Kota Surabaya, sebagaimana diketahui bahwa wilayah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan, sehingga hal ini berdampak pada PPAT dimana cakupan wilayah kerja mereka dipersempit lagi dikarenakan dalam 1 (satu) kota masih dibagi lagi menjadi 2 (dua) wilayah kerja. Dimana berdasarkan Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2010 diketahui wilayah PPAT dibagi menjadi 2 (dua) yaitu:⁵

1. Wilayah kerja Kantor Pertanahan Surabaya I meliputi 16 (enam belas) kecamatan, yaitu:
 - a. Karangpilang;
 - b. Sawahan;
 - c. Tandes;
 - d. Lakarsantri;
 - e. Gayungan;
 - f. Jambangan;
 - g. Dukuh Pakis;
 - h. Wiyung;
 - i. Asemrowo;
 - j. Sukomanunggal;
 - k. Pakal;
 - l. Sambikerep;
 - m. Benowo;
 - n. Tegalsari;
 - o. Wonokromo; dan
 - p. Wonocolo.
2. Wilayah kerja Kantor Pertanahan Surabaya II meliputi 15 (lima belas) kecamatan, yaitu:
 - a. Genteng;
 - b. Bubutan;
 - c. Simkerto;
 - d. Semampir;
 - e. Kenjeran;
 - f. Bulak;
 - g. Tambaksari;
 - h. Gubeng;
 - i. Rungkut;
 - j. Tenggilis Mejoyo;
 - k. Gunung Anyar;
 - l. Sukolilo;
 - m. Mulyorejo;
 - n. Pabean Cantikan;
 - o. Krembangan.

Hal ini tentu saja tidak menuai respon yang langsung diterima dari kalangan PPAT yang sudah menjalankan tugasnya dalam lingkup 1 (satu) Kota Surabaya. Yang dikhawatirkan adalah dampak dari pemekaran Kantor Pertanahan Kota Surabaya menjadi 2 (dua) wilayah adalah terhadap akta-akta yang telah dibuatnya sebagai dasar perbuatan hukum dapat diragukan keabasaannya dan menjadi preseden buruk kedepannya.⁶ Sehingga

⁵ *Ibid.*

⁶ Sadikin, A. (2012). *Tinjauan Yuridis Terhadap Pemekaran Kantor Pertanahan Kota Surabaya*. Abstrak Tesis. Universitas Indonesia, Depok.

demikian, maka perlu dikaji terkait kewenangan BPN Kota Surabaya untuk membagi wilayah kerja PPAT menjadi 2 (dua) wilayah yaitu Surabaya I dan Surabaya II, yang umumnya PPAT memiliki wilayah kerja adalah 1 (satu) kabupaten/kota tertentu.

Dari permasalahan tersebut dapat lahir rumusan masalah yang akan dibahas lebih lanjut yaitu:

1. Sumber kewenangan BPN Surabaya terkait pembagian wilayah PPAT
2. Kedudukan hukum (*legal standing*) Badan Pertanahan Nasional dalam Pembagian Wilayah PPAT di Surabaya

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan *Statute Approach* dan *Conceptual Approach*. Penelitian hukum dalam level dogmatik hukum atau penelitian untuk keperluan praktik hukum tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan.⁷ Yang dimana nantinya akan ditelaah lebih lanjut terkait peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak dari Tertanggung sebagai pemegang polis asuransi dalam halnya untuk dapat melakukan klaim atas premi yang selama ini dibayarkannya dan upaya hukum yang dapat dilakukan apabila terdapat hal-hal yang mengakibatkan tidak dapat dicairkannya klaim atas polis asuransi yang dimiliki. Tidak hanya itu, dalam penelitian juga dilakukan pendekatan secara konseptual, dimana akan dibangun suatu konsep yang akan digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini. Konsep tersebut beranjak dari prinsip-prinsip yang ditemukan melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan demikian, maka dapat diidentifikasi ketentuan-ketentuan dengan memahami konsep yang ada.⁸

Dalam penelitian ini akan digunakan bahan hukum yang merupakan bahan penelitian yang diambil dari studi kepustakaan, penelitian terhadap data sekunder yang berasal dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, kamus hukum, dan lainnya. Hal ini berupa:

- 1) Bahan Hukum Primer, yang digunakan terdiri antara lain:

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 09 Tahun 2009 tentang Pemekaran Kantor Pertanahan Kota Surabaya di Provinsi Jawa Timur;

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yang digunakan terdiri dari:

- a. Buku-buku ilmiah terkait;
- b. Dokumen-dokumen yang terkait;
- c. Jurnal-jurnal dan literatur yang terkait;
- d. Hasil-hasil penelitian para pakar hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

- 3) Bahan Hukum Tersier, yang terdiri dari:

- a. Kamus Hukum;
- b. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum ini adalah Studi Kepustakaan, dimana penelitian ini juga mempelajari berbagai bahan hukum yang ada pada buku-buku, makalah, peraturan perundang-undangan, dan juga dokumen lain yang mempunyai kaitan dengan kegiatan penelitian ini. Dari bahan-bahan hukum diatas nantinya akan dikumpulkan dan diidentifikasi dan diolah menjadi pengetahuan hukum yang lebih jelas dan sistematis sesuai dengan permasalahan yang sedang diteliti dalam penelitian ini.

⁷ Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group. hal 136

⁸ *Ibid.* hal.177-179

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sumber kewenangan BPN Surabaya terkait pembagian wilayah PPAT

Badan Pertanahan Nasional atau disebut BPN adalah lembaga pemerintah non departemen, yang merupakan representasi dari pemerintah pusat yang menjalankan wewenang, tugas, dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan di bidang pertanahan.⁹ BPN ini didirikan atas dasar Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dikarenakan hubungan Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi dan seluruh wilayah NKRI merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, dimana BPN tersebut memiliki fungsi yang dijabarkan pada Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, yaitu:¹⁰

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- e. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- f. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- g. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- h. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
- i. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan departemen keuangan;
- j. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- k. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
- l. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- m. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- n. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
- o. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- p. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- q. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- r. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
- s. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- t. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- u. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundangundangan yang berlaku.

Sebagaimana dijabarkan diatas bahwa dapat diketahui BPN dibentuk guna mengurus segala yang berkaitan dengan bidang pertanahan. Untuk menjalankan tugasnya, maka BPN dapat membentuk Kantor Wilayah di wilayah Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di wilayah Kabupaten/Kota. Dan diketahui bahwa untuk menjalankan fungsinya tersebut, BPN memiliki kewenangan untuk perumusan kebijakan di bidang pertanahan serta kerjasama dengan lembaga-lembaga lain, termasuk Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). BPN kemudian membuat Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional sebagai ketentuan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), bahwa diatur mengenai daerah kerja PPAT yaitu satu wilayah kerja Kantor Pertanahan.¹¹ Hal ini dimungkinkan karena BPN merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengangkat ataupun memberhentikan

⁹ Surata, I. G. (2016). *Landreform Reformasi Hukum Agraria Bagi Petani Indonesia*. Malang: Media Nusa Creative. hal. 182

¹⁰ Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

¹¹ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Perubahan Nama Kantor Pertanahan Kabupaten Pontianak Menjadi Kantor Pertanahan Kabupaten Mempawah Provinsi Kalimantan Barat

PPAT, diketahui dengan dasar jabatan PPAT yang dibuktikan dengan Surat Keputusan Kepala BPN RI, yang berisi tentang Pengangkatan PPAT dan Penunjukan Daerah Kerjanya.

Hal ini tentunya menjadi pertanyaan karena telah terjadi perbenturan aturan hukum yang berlaku di Indonesia. Dimana pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 sebagai perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagai pondasi utama dari peraturan jabatan PPAT yang mengatur pada Pasal 12 ayat (1) nya bahwa daerah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi. Maka kemudian menjadi pertanyaan, bahwa apabila dikaji dari asas preferensi sebuah peraturan perundang-undangan, pada asas *Superior Derogat Legi Inferior*, yaitu suatu peraturan perundang-undangan harus berdasarkan diri dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, serta asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori*, yaitu suatu peraturan hukum yang lebih baru mengesampingkan peraturan hukum lama apabila ada pertentangan. Jika dikaji dari kedua asas tersebut, maka keberlakuan aturan yang berlaku terkait wilayah jabatan PPAT tersebut menyalahi asas preferensi dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimana Peraturan Menteri yang berada di bawah Peraturan Pemerintah dalam segi hirarki pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga tidak seharusnya memuat ketentuan yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah. Kemudian juga keberlakuan aturan wilayah jabatan PPAT yang mengikuti Peraturan Menteri ini juga tidak sesuai dengan asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori*, dimana Peraturan Menteri tersebut berlaku sejak tahun 2006, sedangkan Peraturan Pemerintah yang mengatur wilayah jabatan PPAT tersebut dikeluarkan pada tahun 2016. Meski demikian, yang berlaku tetap saja wilayah jabatan PPAT yang mengikuti wilayah kantor pertanahan BPN.

Hal ini tentu akan mempersempit wilayah kerja PPAT khususnya Kota Surabaya yang memiliki 2 (dua) kantor pertanahan, tidak hanya dibatasi meliputi 1 (satu) wilayah kota saja tetapi dibagi lagi menjadi 2 (dua) wilayah, sehingga wilayah kerja PPAT lebih dibatasi lagi. Meskipun demikian, pada praktiknya saat ini wilayah kerja PPAT mengikuti kantor pertanahan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006. Praktik ini tetap dilakukan dikarenakan sudah menjadi hukum kebiasaan, dimana BPN merupakan representatif dari pemerintah pusat yang memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan PPAT, dan juga lingkup pekerjaan PPAT yang berkaitan erat dengan kantor pertanahan yang berada di wilayah Kabupaten/Kota.

Kedudukan Hukum (*legal standing*) Badan Pertanahan Nasional dalam Pembagian Wilayah PPAT di Surabaya

Untuk mengetahui kedudukan hukum BPN dan PPAT dalam pembagian wilayah jabatan di Surabaya maka terlebih dahulu harus mengetahui kewenangan PPAT dan BPN dalam ruang lingkup peralihan hak atas tanah. Berdasarkan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 PPAT memiliki kewenangan adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum tersebut antara lain:

- a. Jual beli;
- b. Tukar menukar;
- c. Hibah;
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
- e. Pembagian hak bersama;
- f. Pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik;
- g. Pemberian hak tanggungan;
- h. Pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Sedangkan BPN memiliki kewenangan untuk menerbitkan sertifikat yang mana kewenangan tersebut dilimpahkan kepada kantor pertanahan kabupaten / kota. Sehingga secara singkat dalam ruang lingkup peralihan hak atas tanah maka PPAT memiliki kewenangan untuk membuat Akta Jual Beli (AJB) sebagai bukti peralihan hak atas tanah yang akan menjadi dasar pembuatan sertifikat, sedangkan BPN memiliki kewenangan yang dilimpahkan ke kantor pertanahan kabupaten kota untuk menerbitkan sertifikat sebagai representatif pemerintah pusat guna untuk kepastian hukum.

Konsep peralihan hak atas tanah dalam hukum pertanahan di Indonesia didasarkan pada hukum adat, hal tersebut berdasarkan pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mana hukum pertanahan Indonesia didasarkan pada hukum adat, sehingga konsep beralihnya hak atas tanah dalam hukum pertanahan Indonesia sudah tidak lagi didasarkan pada *burgerlijk wetboek* (BW) melainkan didasarkan pada hukum adat. Konsep beralihnya hak atas tanah dalam hukum adat adalah tunai dan terang, yang mana berarti hak atas tanah beralih pada dilakukannya pembayaran (penuh ataupun sebagian) dan dibuat dihadapan pejabat yang berwenang (PPAT). Dalam peristiwa peralihan hak atas tanah, istilah "peralihan" berasal dari kata "alih" yang berarti "perpindahan", sehingga dengan istilah "peralihan" tersebut dimaksudkan terjadinya "perpindahan" atau "pergantian".¹² Maka dari itu peralihan hak atas tanah dalam hukum pertanahan Indonesia adalah suatu pranata hukum mengenai berpindahnya hak atas tanah dari satu pihak ke pihak lainnya yang mana kedua pihak tersebut bukan pemerintah, baik untuk selama-lamanya, maupun selama berjalannya umur hak tersebut, baik yang terjadi karena suatu perbuatan hukum yang disengaja (jual beli, tukar-menukar, hibah, wasiat) maupun karena suatu peristiwa hukum yang tidak disengaja (waris), sehingga dengan pranata hukum peralihan hak tersebut, pihak yang menerima haknya itu memiliki hak dan hubungan hukum tertentu dengan tanah yang menjadi objek haknya, sementara pihak pengalih haknya menjadi hilang hubungan hukumnya dengan tanah tersebut, sehingga hubungan hukum antara subjek dan objek itu timbul saat terjadinya peralihan hak.¹³ Perlu diingat bahwa semua peralihan hak atas tanah mesti didaftarkan dalam buku tanah di kantor pertanahan, untuk kemudian ditulis dalam buku tanah dan ditulis di sertifikat sehingga muncul pihak penerima peralihan hak atas tanah sebagai pemilik baru.¹⁴ Yang berwenang untuk menerbitkan sertifikat tersebut adalah kantor pertanahan kabupaten kota yang merupakan representatif dari pemerintah pusat yang mana kewenangan tersebut di dekonsentrasikan kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota. Perlu di ingat juga bahwa sistem pendaftaran peralihan hak atas tanah di Indonesia yang menggunakan sistem Torrens dan juga memberlakukan sistem negatif dalam pendaftaran tanah.

Terhadap peralihan hak atas tanah pada prinsipnya berlaku sistem hukum adat yang mana setiap transaksi tanah (termasuk peralihan haknya) harus dilakukan secara "terang" dan "tunai". Menurut Munir Fuady dalam hukum adat "terang" berarti bahwa setiap transaksi tanah agar sah secara hukum haruslah dilakukan dihadapan pejabat adat yang biasanya dimulai oleh pembuatan surat jual beli sederhana yang ikut ditandatangani oleh para pejabat adat tersebut. Sementara itu, dengan pengertian "tunai" yang dimaksudkan adalah transaksi tanah tersebut agar sah secara hukum haruslah sudah dibayar lunas harganya.¹⁵ Menurut IGN.G.Susila "tunai" berarti pembayaran harga dan penyerahan haknya dilakukan pada saat bersamaan sedangkan "terang" berarti transaksi jual beli itu dilakukan dengan bantuan atau kesaksian Kepala Persekutuan Hukum (Adat/Desa), agar supaya terjamin/terlindung dalam

¹² W.J.S. Poerwadarminta. (1953). *Sendi-Sendi Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pembangunan. hal 9.

¹³ Munir Fuady. (2023). *Teori-teori Dalam Hukum Agraria*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada. hal. 114

¹⁴ *Ibid*, hal 115

¹⁵ *Ibid*, hal. 116

lalu lintas hukum yang bebas, khususnya terhadap kemungkinan tangkisan/gugatan pihak ketiga.¹⁶ Menurut efendi sifat jual beli tanah menurut konsep hukum adat adalah:¹⁷

- a. *Contant* atau tunai, artinya harga tanah yang dibayar itu seluruhnya tetapi bisa juga Sebagian, akan tetapi meskipun hanya dibayar sebagian menurut hukum telah dianggap telah dibayar penuh. “Tunai” disini berarti juga pembayaran harga dan penyerahan haknya dilakukan pada saat yang bersamaan, sehingga Pada saat itu juga jual beli menurut hukum telah selesai. Jika dalam hal hanya dibayarkan sebagian maka sisa harga yang belum dibayar dianggap sebagai utang pembeli kepada bekas pemilik tanah (penjual). Hal tersebut berarti, jika kemudian pembeli tidak membayar sisa harganya (utang), bekas pemilik tanah tidak dapat membatalkan jual beli tanah tersebut. Penyelesaian pembayaran sisa harga tersebut dilakukan menurut hukum perjanjian hutang piutang.
- b. Sifat “terang”, artinya jual beli tanah tersebut dilakukan dihadapan kepala adat yang bertindak sebagai saksi tetapi dam juga sebagai pihak yang menanggung bahwa jual beli tanah tersebut tidak melanggar hukum yang berlaku, sehingga jual beli tanah yang dilakukan dihadapan kepala adat menjadi “terang” dan bukan perbuatan hukum yang “gelap”, artinya pembeli mendapatkan pengakuan dari masyarakat yang bersangkutan sebagai pemilik tanah yang baru dan mendapatkan perlindungan hukum jika kemudian hari ada gugatan terhadapnya dari pihak yang menganggap jual beli tanah tersebut tidak sah.

Sedangkan menurut Maria S.W. Sumardjono, sifat jual beli tanah menurut hukum adat ada 3 yakni tunai, riil dan terang yang memiliki arti:¹⁸

- a. Tunai, berarti penyerahan hak atas tanah oleh pemilik tanah (penjual) dilakukan bersamaan dengan pembayaran harganya oleh pihak lain (pembeli). Dengan perbuatan jual beli tersebut, maka seketika itu juga terjadi peralihan hak atas tanah. Harga yang dibayarkan pada saat penyerahan hak tidak harus lunas atau penuh, hal tersebut tidak mengurangi sifat tunai tersebut sebab jika terdapat selisih/sisa dari harga, maka hal ini dianggap sebagai hutang pembeli kepada penjual yang tunduk pada hukum utang piutang.
- b. Riil, berarti kehendak atau niat yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan yang nyata-nyata menunjukkan tujuan jual beli tersebut, contohnya adalah dengan diterimanya uang oleh penjual dari pembeli, dan dibuatnya perjanjian dihadapan kepala adat.
- c. Terang, berarti untuk perbuatan hukum tersebut haruslah dilakukan dihadapan kepala adat sebagai tanda bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dilihat bahwa peralihan hak milik atas tanah di Indonesia sudah terjadi ketika jual beli dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang (yakni PPAT) yang ditandai dengan dibuatnya Akta Jual beli (AJB) serta pembeli sudah membayarkan sebagian atau seluruhnya harga yang harus dibayarkan kepada penjual. Dibuatnya AJB merupakan perwujudan dari sifat “terang” dan pembayaran merupakan perwujudan dari sifat “tunai”. Perlu diingat bahwa ditandatanganinya AJB dan dilakukannya pembayaran terjadi pada saat yang bersamaan. Sehingga dengan ditandatanganinya AJB pada dasarnya demi hukum hak atas tanah sudah beralih dari penjual ke pembeli, sehingga hubungan hukum antara subjek baru (pembeli) dengan tanah baru muncul saat ditandatanganinya AJB tersebut. Hal tersebut berbeda dengan sifat perjanjian jual beli dalam di *burgerlijk wetboek* (BW) yang mana beralihnya kepemilikan barulah terjadi pada saat penyerahan (*levering*), bahkan untuk beberapa jenis benda tertentu tidak hanya sekedar penyerahan nyata namun kepemilikan atas benda tersebut barulah beralih apabila sudah

¹⁶ IGN.G.Susila.(2014). *Kejahatan Sertifikat Tanah Ganda*. Malang:Universitas Brawijaya Press. hal.81

¹⁷Efendi perangin, 1989, *Hukum Agraria Indonesia*, suatu telaah dari sudut pandang praktisi hukum , rajawali, Jakarta ,h.16

¹⁸ Efensi Perangin. (1989). *Aspek Teoritik Peralihan Hak Atas Tanah Menurut UUPA*. Majalah Mimbar Hukum, Fakultas Hukum Gajah Mada. Nomor 18/X/93. Yogyakarta. hal.11

dilakukan penyerahan yuridis. Untuk memahami konsep peralihan hak atas tanah menurut BW perlu memahami pasal-pasal berikut:

Pasal 1457 BW menyatakan "Jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan".

Pasal 1458 BW menyatakan "Jual beli itu dianggap telah terjadi diantara kedua belah pihak, seketika setelahnya orang-orang ini mencapai sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya meskipun kebendaan itu belum disebabkan, maupun harganya belum dibayar".

Pasal 1459 BW menyatakan "Hak milik atas barang yang dijual tidaklah berpindah kepada si pembeli, selama penyerahannya belum dilakukan menurut Pasal 612, 613 dan pasal 616".

Dari pasal-pasal tersebut dapat dilihat bahwa momentum terjadinya perpindahan hak milik berbeda dengan momentum terjadinya perjanjian jual beli, yang mana perjanjian jual beli terjadi pada saat para pihak sepakat mengenai benda (objek jual beli) serta harganya, meskipun benda tersebut belum diserahkan dan harganya belum dibayar, sedangkan peralihan hak milik terjadi pada saat adanya penyerahan (*levering*), yang mana mengenai *levering* terhadap benda tidak bergerak harus dilakukan dengan yuridis *levering*, yakni dengan melakukan balik (*overschrijwings*) terhadap tanah tersebut dari penjual kepada nama pembeli. Saat yuridis *levering* itulah hubungan hukum antara subjek baru (pembeli) dengan objek baru timbul.

Konsep peralihan hak milik atas tanah dalam BW juga sejalan dengan konsep peralihan hak milik atas tanah dalam masa kolonial. Jual beli tanah pada masa berlakunya hukum agraria kolonial diatur dalam *Overschrijving Ordonantie Stb. 1934 Nomor 27*. Perjanjian jual beli tanah menurut ketentuan tersebut terdapat dua perbuatan hukum, yaitu:¹⁹

- a. Perjanjian jual beli tanah yang dibuat dengan akta notaris atau akta dibawah tangan. Mengenai perjanjian jual beli pengaturannya termasuk hukum perjanjian yang merupakan bagian dari hukum perikatan dalam buku III BW. Pada saat dilakukan perjanjian jual beli belum terjadi pemindahan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli.
- b. Penyerahan yuridis (*juridische levering*) yang dibuat oleh atau di hadapan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah selaku *Overschrijvings Ambenaar*. Pemindahan hak milik atas tanah yang diperjualbelikan dari penjual kepada pembeli terjadi setelah dilakukan penyerahan yuridis.

Berdasarkan hal tersebut maka beralihnya kepemilikan hak atas tanah dalam hukum pertanahan di Indonesia bukan pada saat terbitnya atau dibalik namanya sertifikat (penyerahan yuridis seperti dalam BW) melainkan saat ditandatanganinya AJB oleh para pihak, sesuai dengan sifat "terang" dan "tunai" dalam konsep jual beli hak atas tanah hukum adat. Sehingga pendaftaran ke kantor pertanahan adalah hanyalah sebatas syarat administratif belaka guna untuk kepastian hukum. Kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian hak, subjek, dan objek. Sifat administratif pendaftaran tersebut juga nampak dari beberapa hal lain seperti, sertifikat hak atas tanah yang merupakan KTUN, karena merupakan KTUN maka sertifikat hak atas tanah memiliki sifat konkret, individual, dan final, serta apabila ada sengketa terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut untuk membatalkan sertifikat tersebut harus mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan juga yang dapat membatalkan sertifikat tersebut hanyalah pejabat yang membuat yakni kepala kantor pertanahan kabupaten/kota, yang mana hal tersebut merupakan karakteristik dari hukum administrasi yang mana pejabat yang berwenang membuat adalah yang berwenang membatalkan. Dari beberapa hal tersebut sangat terlihat jelas bahwa urusan pendaftaran ke kantor pertanahan guna untuk keperluan administratif.

¹⁹ J. Andy Haryanto. (2022). *Panduan Lengkap Hukum Praktik Kepemilikan Tanah*. Yogyakarta:Laksbang Justitia. hal.142

Berdasarkan uraian diatas AJB yang dibuat oleh PPAT merupakan bukti peralihan hak atas tanah sedangkan BPN dalam hal ini kepala kantor pertanahan kabupaten/kota diberi wewenang oleh negara untuk membuat sertifikat guna menjamin kepastian hukum, sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsi tersebut BPN dan PPAT adalah “mitra” yang saling membutuhkan satu sama lain, karena jika tidak ada PPAT, BPN tidak mempunyai dasar kewenangan untuk menerbitkan sertifikat serta jika tidak ada BPN, PPAT tidak bisa membuat sertifikat agar tercipta kepastian hukum, yakni kepastian hak, subjek, dan objek. Maka dari itu kedudukan PPAT dan BPN adalah “mitra” yang saling membutuhkan satu sama lain guna terjadinya kepastian hukum dalam hukum pertanahan di Indonesia, karena “mitra” maka hubungan antara PPAT dan BPN merupakan hubungan yang *horizontal* bukan *vertical*, namun dalam praktek kerap kali dikesankan bahwa hubungan antara BPN dan PPAT adalah hubungan *vertical* dimana yang satu membawahi yang lain. Hal tersebut nampak dari pengaturan wilayah jabatan PPAT yang sekarang ini dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 sudah berubah dari yang sebelumnya wilayah jabatan PPAT adalah kota menjadi provinsi, namun dalam prakteknya ketentuan dalam peraturan pemerintah tersebut tidak dapat dilaksanakan, sehingga wilayah jabatan PPAT masih kabupaten/kota bahkan di wilayah-wilayah tertentu seperti di Surabaya wilayah jabatan PPAT harus mengikuti pemekaran kantor pertanahan kabupaten / kota. Dari hal tersebut dikesankan seakan-akan dalam prakteknya wilayah jabatan PPAT dipaksa untuk mengikuti wilayah BPN bahkan beserta pemekarannya, sebab kalau tidak mengikuti wilayah kerja BPN maka pendaftaran / balik nama sertifikat akan ditolak oleh BPN (dalam hal ini kepala kantor pertanahan kabupaten/kota).

Penolakan tersebut mengesankan kewenangan besar terdapat di lembaga yang menerbitkan sertifikat, sehingga apabila tidak sesuai yang lembaga tersebut inginkan terkhusus mengenai akta PPAT yang dibuat diluar wilayah kerja BPN (kantor pertanahan kabupaten/kota dan pemekarannya) maka ditolak karena lembaga tersebut yang diberi kewenangan oleh negara untuk menerbitkan sertifikat, sehingga PPAT disini dikesankan hanya membantu PPAT dalam menerbitkan sertifikat saja. Penolakan tersebut seharusnya menjadi hal yang tidak tepat mengingat seperti yang telah diuraikan sebelumnya diatas bahwa proses pendaftaran / balik nama pada dasarnya hanyalah sebatas administratif saja guna untuk kepastian hukum, bukan sebagai peralihan kepemilikan hak atas tanah, sebab hukum pertanahan Indonesia berdasarkan hukum adat bukan lagi pada BW, sehingga dengan adanya penolakan tersebut maka justru dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, padahal tujuan utama diterbitkannya sertifikat adalah guna untuk kepastian hukum. Momentum beralihnya hak milik atas tanah dalam hukum pertanahan Indonesia adalah pada saat ditandatanganinya AJB karena karakteristik dari hukum adat adalah “terang” dan “tunai”, sehingga unsur esensial dalam peralihan hak milik adalah pada saat ditandatanganinya AJB maka dari itu AJB merupakan dasar BPN untuk menerbitkan sertifikat. Perlu di ingat juga pengaturan mengenai wilayah jabatan PPAT diatur dalam peraturan pemerintah sehingga dengan BPN melakukan penolakan tersebut maka bisa dikatakan bahwa melanggar ketentuan pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 2016. Serta pada dasarnya hubungan hukum antara PPAT dan BPN terkhusus dalam ruang lingkup peralihan hak atas tanah bukanlah hubungan hukum *vertical* melainkan *horizontal* (mitra) sehingga tidak tepatlah ada satu lembaga yang memaksakan suatu kehendaknya yang mana kehendak tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum pertanahan di Indonesia dan juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

KESIMPULAN

Didasarkan pada pembahasan diatas dapat diketahui bahwa sumber kewenangan BPN untuk membagi wilayah PPAT adalah dikarenakan adanya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2006 yang mengatur terkait wilayah kerja PPAT yang mengikuti

kantor pertanahan. Meskipun tidak sesuai dengan penerapan asas preferensi peraturan perundang-undangan dalam kaitannya dengan pengaturan wilayah kerja PPAT dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, akan tetapi pada praktiknya saat ini wilayah kerja PPAT mengikuti kantor pertanahan dikarenakan BPN memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan PPAT sehingga secara tidak langsung menginstruksikan bahwa PPAT harus mengikuti ketentuan yang ditetapkan oleh BPN, terutama atas keterkaitan PPAT dengan BPN yang memiliki hubungan paling dekat adalah PPAT dengan kantor pertanahan.

Kemudian terkait kedudukan hukum (*legal standing*) Badan Pertanahan Nasional dalam Pembagian Wilayah PPAT adalah bahwa kedudukan PPAT dan BPN adalah “mitra” yang saling membutuhkan satu sama lain guna terjadinya kepastian hukum dalam hukum pertanahan di Indonesia, karena “mitra” maka hubungan antara PPAT dan BPN merupakan hubungan yang *horizontal* bukan *vertical*, namun dalam praktek kerap kali dikesankan bahwa hubungan antara BPN dan PPAT adalah hubungan *vertical* dimana yang satu membawahi yang lain, hal tersebut nampak dalam pembagian wilayah kerja PPAT yang harus mengikuti kantor pertanahan beserta pemekarannya, sehingga tidak tepatlah ada satu lembaga yang memaksakan suatu kehendaknya yang mana kehendak tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum pertanahan di Indonesia dan juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

REFERENSI

- Efensi Perangin. (1989). *Aspek Teoritik Peralihan Hak Atas Tanah Menurut UUPA*. Majalah Mimbar Hukum, Fakultas Hukum Gajah Mada. Nomor 18/X/93. Yogyakarta. hal.11
- Fuady, M. (2023). *Teori-Teori Dalam Hukum Agraria*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada.
- Haryanto, J. (2022). *Panduan Lengkap Hukum Praktik Kepemilikan Tanah*. Yogyakarta: Laksbang Justitia.
- IGN.G.Susila. (2014). *Kejahatan Sertifikat Tanah Ganda*. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Poerwadarminta, W. (1953). *Sendi-Sendi Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pembangunan.
- Surata, I. G. (2016). *Landreform Reformasi Hukum Agraria Bagi Petani Indonesia*. Malang: Media Nusa Creative.
- Burgerlijk Wetboek
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746)
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 120, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5893)
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Perubahan Nama Kantor Pertanahan Kabupaten Pontianak Menjadi Kantor Pertanahan Kabupaten Mempawah Provinsi Kalimantan Barat
- Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional