

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan aset penting bagi masyarakat Indonesia, terutama di daerah pedesaan, dan berfungsi sebagai fondasi kehidupan sosial dan ekonomi. Di daerah pedesaan, tanah tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal, tetapi juga sebagai sumber pendapatan utama melalui kegiatan pertanian dan perkebunan¹. Transaksi jual beli tanah merupakan cara yang sering dilakukan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, pembangunan, dan investasi. Namun, penggunaan dokumen informal, seperti perjanjian jual beli yang dibuat atau diketahui oleh kepala desa (selanjutnya disebut sebagai surat keterangan kepala desa), sebagai bukti peralihan hak atas tanah sering menimbulkan kekhawatiran mengenai keabsahan hukumnya.

Penelitian ini berfokus pada tiga desa di Kecamatan NA IX-X, Kabupaten Labuhanbatu Utara, Sumatera Utara, yaitu Desa Sungai Raja, Desa Perk. Berangir, dan Desa Pasang Lela. Kecamatan ini memiliki luas wilayah 554 kilometer persegi dan terdiri dari 13 desa serta 96 dusun/lingkungan definitive dengan 60.557 penduduk, menjadikannya wilayah pedesaan dengan karakteristik agraris yang khas. Berdasarkan data BPS Kabupaten Labuhanbatu Utara, Kecamatan NA IX-X dalam angka 2024, populasi total ketiga desa mencapai 13.045 jiwa, (Sungai Raja: 7.318 jiwa dengan 3.634 jiwa laki-laki dan 3.684 jiwa perempuan, Perk. Berangir: 2.296 jiwa 1.203 jiwa laki-laki dan 1.093 jiwa perempuan, Pasang Lela: 3.431 jiwa dengan 1.734 jiwa laki-laki dan 1.697 jiwa perempuan). Luas wilayah total ketiga desa diperkirakan sekitar 9.650 hektar (Sungai Raja: 5750 hektar, Perk. Berangir: 3400 hektar, Pasang Lela: 500 hektar). Mayoritas penduduk bekerja sebagai petani dan buruh perkebunan (sekitar 65%), dengan sebagian kecil sebagai pedagang atau pekerja informal. Tingkat pendidikan mayoritas masih rendah, dengan sekitar 40% penduduk hanya lulus Sekolah Dasar (SD) atau tidak sekolah, 30% lulus Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan sisanya (sekitar 30%)

¹ Fakhurrozi Farras Al-Husein Siregar, "Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pembuatan Akta Peralihan Hak Atas Tanah Jika Terjadi Suatu Tindak Pidana", *Offium Notarium*, Vol 2 No. 3, hal. 538, 2022.

mencapai Sekolah Menengah Atas (SMA) atau lebih, mencerminkan tantangan akses pendidikan di daerah ini.²

Dalam praktiknya, sebagian masyarakat di tiga desa belum sepenuhnya menjalankan transaksi jual beli tanah sesuai prosedur hukum yang berlaku. Sebagai alternatif, mereka menggunakan surat keterangan kepala desa sebagai bukti peralihan hak atas tanah, yang seharusnya dilakukan dengan akta otentik oleh PPAT. Praktik ini didorong oleh beberapa faktor. Pertama, kepercayaan masyarakat terhadap kepala desa sebagai otoritas lokal yang memahami kondisi desa, terutama di kalangan penduduk dengan pendidikan rendah. Kedua, keterbatasan biaya untuk mengurus akta otentik menjadi beban berat bagi petani dan buruh perkebunan yang mendominasi populasi. Ketiga, lokasi yang jauh dari kantor PPAT atau BPN, ditambah minimnya infrastruktur transportasi, menyulitkan akses ke layanan formal. Di ketiga Desa tersebut, surat keterangan sering digunakan untuk transaksi lahan pertanian skala kecil oleh petani laki-laki dan perempuan dan untuk lahan perkebunan kelapa sawit. Ketidakteragaman isi dan bentuk surat keterangan antar desa menimbulkan potensi perbedaan interpretasi hukum.³ Tabel dibawah ini memperlihatkan jumlah penerbitan Surat Keterangan Kepala Desa (SKKD) di tiga desa penelitian selama periode 2020–2024.

Tabel 1.1 Jumlah Penerbitan SKKD di Tiga Desa Kecamatan NA IX-X Tahun 2020–2024.

Tahun	Desa Sungai Raja	Desa Perk. Berangir	Desa Pasang Lela
2020	15	0	9
2021	18	0	10
2022	16	0	12
2023	17	0	10
2024	15	0	7

Data pada tabel menunjukkan bahwa penggunaan SKKD paling tinggi terjadi di Desa Sungai Raja, yang konsisten mengeluarkan sekitar 15–18 dokumen setiap tahun. Kondisi ini sejalan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk Sungai Raja yang lebih besar dibandingkan dua desa lainnya. Sebaliknya, di Desa Perkebunan Berangir tidak ditemukan penerbitan SKKD karena tanah di wilayah

² BPS Kabupaten Labuhanbatu Utara, Kecamatan NA IX-X Dalam Angka, 2024, <<https://labuhanbatuutarakab.bps.go.id/id/publication/2024/09/26/50dd0c4e93efed9e7598f5af/na-ix-x-district-in-figures-2024.html>> 13/06/2025.

³ Muhammad Amin (et.al), “Analisis Praktik Jual Beli Tanah Di Bawah Tangan Yang Dilakukan Dihadapan Kepala Desa (Studi Kasus Di Desa Cangkring Kecamatan Amuntai Selatan Kabupaten Hulu Sungai Utara)”, *Indonesia Law Reform Journal*, Vol 1 No. 2, hal. 279-280, 2021.

tersebut berstatus Hak Guna Usaha (HGU) milik perusahaan. Adapun di Desa Pasang Lela, jumlah SKKD yang diterbitkan relatif fluktuatif antara 7–12 dokumen per tahun, mencerminkan transaksi tanah yang tetap berlangsung namun dalam skala lebih kecil dibandingkan Sungai Raja.

Perbedaan jumlah penerbitan SKKD di tiga desa tersebut memperlihatkan bahwa praktik penggunaan dokumen ini sangat dipengaruhi oleh faktor sosial-ekonomi, demografi, dan struktur penguasaan tanah setempat. Bagi masyarakat Sungai Raja dan Pasang Lela, SKKD menjadi instrumen penting untuk mengesahkan transaksi tanah secara sosial, sedangkan bagi masyarakat Perkebunan Berangir, ketergantungan pada SKKD tidak relevan. Fakta ini menegaskan adanya perbedaan kebutuhan hukum di tingkat lokal yang tidak selalu sejalan dengan standar hukum agraria nasional, sehingga berpotensi menimbulkan kesenjangan dalam perlindungan hukum terhadap transaksi tanah.

Namun, karena banyak tanah di desa ini belum terdaftar secara resmi di Badan Pertanahan Nasional (BPN), ketergantungan pada surat keterangan kepala desa berpotensi memicu sengketa kepemilikan, seperti dokumen ganda atau ketidakjelasan batas tanah.⁴ Sebagai contoh, penelitian di Kabupaten Kupang menunjukkan bahwa dokumen serupa pada tanah adat sering menjadi sumber konflik karena kurangnya kekuatan hukum formal.⁵

Secara normatif, peralihan hak atas tanah melalui jual beli diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mensyaratkan akta otentik PPAT dan pendaftaran ke BPN untuk menjamin kepastian hukum.⁶ Surat keterangan kepala desa, sebagai akta di bawah tangan, tidak memiliki kekuatan hukum setara dengan akta PPAT dan hanya diakui sebagai petunjuk dalam proses pendaftaran tanah, sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Menteri ATR/BPN Nomor

⁴ Ana Silviana (et.al.), “Memahami Pentingnya Akta Jual Beli (AJB) dalam Transaksi Pemindahan Hak Atas Tanah karena Jual Beli Tanah”, *Law Development & Justice Review*, Vol 3 No. 2, hal 191-195, 2020.

⁵ Jelian Isra Risandy (et.al.), “Analisis Surat Keterangan Tanah Yang Dikeluarkan Oleh Kepala Desa Terhadap Obyek Tanah Bekas Milik Adat Di Kabupaten Kupang NTT”, *Jurnal Ilmu Hukum The Juris*, Vol V, No, 2, hal. 214, 2021.

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Pasal 19, 23, dan 37.

1756/15.I/IV/2016.⁷ Meskipun demikian, praktik penggunaan surat keterangan kepala desa tetap mendominasi di ketiga desa tersebut, mencerminkan adanya kesenjangan antara norma hukum formal dan realitas sosial di lapangan.

Peran kepala desa dalam tata kelola pertanahan di ketiga Desa sangat signifikan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sebagai otoritas lokal, kepala desa dipercaya untuk mengesahkan transaksi jual beli tanah berdasarkan kebiasaan adat dan struktur kekerabatan masyarakat. Namun, ketiadaan standar yang jelas dalam penerbitan surat keterangan kepala desa dapat menyebabkan ketidakakuratan data atau munculnya dokumen ganda, yang meningkatkan risiko sengketa. Penelitian ini bertujuan mengkaji keabsahan surat keterangan kepala desa sebagai alat bukti transaksi jual beli tanah, dengan fokus pada bentuk, isi, kedudukan hukum, dan perlindungan hukum yang diberikannya di Kecamatan NA IX-X.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas menjadi alasan peneliti untuk melakukan penelitian tesis dengan judul **“Keabsahan Surat Keterangan Kepala Desa sebagai Alat Bukti Transaksi Jual Beli Tanah di Kecamatan NA IX-X”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, maka peneliti menguraikan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk dan isi surat keterangan kepala desa yang digunakan dalam transaksi jual beli tanah, dan apakah telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi para pihak dalam transaksi jual beli tanah di Kecamatan NA IX-X dalam sistem hukum nasional?
3. Bagaimana surat keterangan kepala desa memenuhi syarat sebagai bukti tertulis perikatan jual beli tanah menurut sistem hukum nasional?

⁷ Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1756/15.I/IV/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Masyarakat.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengidentifikasi dan mengkaji bentuk dan isi surat keterangan kepala desa yang digunakan dalam transaksi jual beli tanah di Kecamatan NA IX-X, serta kesesuaiannya dengan hukum agraria yang berlaku.
2. Untuk menganalisis perlindungan hukum bagi para pihak dalam transaksi jual beli tanah di Kecamatan NA IX-X berdasarkan sistem hukum nasional.
3. Untuk menganalisis pemenuhan syarat hukum surat keterangan kepala desa sebagai bukti tertulis perikatan jual beli tanah menurut sistem hukum nasional.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan paparan tujuan yang telah di paparkan, adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah keilmuan di bidang hukum agraria dan hukum pembuktian, khususnya terkait penggunaan surat keterangan kepala desa sebagai alat bukti. Temuan dalam penelitian ini juga dapat dijadikan dasar bagi pengembangan kajian sejenis di masa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memberikan kontribusi praktis bagi masyarakat dan aparat desa dalam memahami aspek legalitas transaksi tanah. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi pemerintah dan akademisi untuk merumuskan kebijakan atau penelitian lanjutan dalam bidang administrasi pertanahan.