

# PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH MELALUI PROSES JUAL BELI DALAM PERALIHAN HAK ATAS TANAH<sup>1</sup>

Oleh :

Chantika Clara Kaligis<sup>2</sup>

J. Ronald Mawuntu<sup>3</sup>

Christine J. J. G. Goni<sup>4</sup>

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami seperti apa pengaturan hukum proses peralihan hak atas tanah melalui proses jual beli yang berlaku di Indonesia dan untuk mengetahui bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap masyarakat pemegang hak milik atas tanah di Kota Manado dari proses peralihan hak yang dilakukan secara melawan hukum. Metode yang digunakan adalah penelitian normatif, dengan kesimpulan yaitu: 1. Peralihan hak atas tanah melalui jual beli memiliki prosedur khusus yang harus diikuti, yaitu dibuat dengan akta autentik di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 untuk memastikan transaksi jual beli tanah sah dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. 2. Perlindungan hukum bagi ahli waris tanah di Lapangan Golf Mapanget dapat dilakukan dengan membatalkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang diterbitkan secara tidak sah. Langkah Badan Pertanahan Nasional yang membatalkan sertifikat tersebut tanpa menunggu putusan pengadilan sudah tepat. Ahli waris juga bisa mendaftarkan tanah mereka untuk mendapatkan sertifikat sebagai bukti sah hak mereka, yang memberikan perlindungan hukum lebih kuat.

Kata Kunci : *peralihan hak atas tanah, lapangan golf mapanget*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Jual beli tanah adalah jual beli yang tidak sama dengan perjanjian jual beli lainnya, walaupun secara prinsip keabsahannya tunduk pada ketentuan Pasal 1320 KUHPerdata, tetapi secara formal perjanjian jual beli tanah ini tunduk pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu harus dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Jual beli tanah tersebut dapat terjadi terhadap tanah-tanah yang sudah bersertifikat ataupun tanah yang belum bersertifikat. Terhadap tanah yang sudah bersertifikat biasanya sangat mudah apabila dilakukan peralihan hak baik dalam bentuk jual beli, hibah maupun karena pewarisan. Berbeda dengan tanah-tanah yang belum bersertifikat, akan banyak mekanisme dalam praktik yang harus dilakukan oleh pihak penjual dan pihak pembeli untuk sampai pada proses jual beli.

Hak milik atas tanah merupakan hak terkuat dari beberapa jenis hak yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak milik tersebut dalam praktik lahir dari proses waris, jual beli, hibah, tukar menukar, maupun melalui proses lain yang sah, karena itu setiap proses peralihannya harus dilakukan dengan cara-cara menurut hukum sebagaimana diatur di dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Kenyataannya tidak jarang ada pihak lain yang mencoba menguasai bidang tanah milik orang lain dengan melakukan perbuatan-perbuatan yang melawan hukum. Hal tersebut dilakukan karena memang nilai ekonomi dari bidang tanah itu sangat mahal sehingga menggiurkan pihak-pihak tertentu (mafia tanah) dengan niat jahat bermaksud menguasai tanah hak milik orang lain tersebut.

Modus operandi mereka bermacam-macam, mulai dengan memalsukan dokumen, membuat surat keterangan waris palsu, bersekongkol dengan pejabat pada Kantor Pertanahan, bekerja sama dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk membuat transaksi jual beli palsu, dan sebagainya. Pemalsuan juga dapat terjadi pada tanah-tanah yang belum bersertifikat, justru pada keadaan inilah rentan terjadi kejahatan pemalsuan dengan cara bersekongkol dengan oknum pegawai Kantor Pertanahan untuk menerbitkan sertifikat diatas tanah milik masyarakat yang sebenarnya sudah memiliki register tanah dan penguasaan turun temurun.

Register tanah atau yang dikenal dengan sebutan Letter C Desa memang bukan bukti yang kuat sebagai tanda bukti hak, karena menurut Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran tanah sertifikatlah tanda bukti hak paling kuat. Tetapi Register tanah atau Letter C tersebut bukan berarti tidak memiliki kekuatan pembuktian sama sekali, melainkan sebagai bukti awal yang harus dikuatkan dengan bukti lain.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010080

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Khaidah Hukum Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 624 K/Sip/1970 Tanggal 24 Maret 1971

Akibat adanya persengketaan di bidang pertanahan dapat menimbulkan konflik-konflik yang berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa, bahkan sampai kepada ahli warisnya, yang dapat menimbulkan banyak korban. Untuk itu diperlukan adanya perlindungan hukum kepada pemegang hak-hak atas tanah. Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, maka masyarakat perlu mendaftarkan tanah guna memperoleh sertifikat hak atas tanah yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan hak atas tanah.

Maraknya aksi mafia tanah akhir-akhir ini membuat masyarakat menjadi resah, sekalipun memang Undang-Undang menjamin status kepemilikan tanah melalui sertifikat hak milik, tetapi terhadap tanah-tanah yang belum bersertifikat posisinya sangat lemah bahkan masyarakat harus sampai mengajukan gugatan ke Pengadilan untuk meneguhkan hak mereka, atau dengan cara membuat laporan polisi tetapi jika tanah tersebut sudah diterbitkan sertifikat tanda bukti hak akibat peralihan melalui jual beli yang tidak sah, maka urusannya menjadi Panjang lagi, sebab masyarakat tidak hanya menggugat ke Pengadilan Negeri tetapi akan mengajukan gugatan juga ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang tentunya bagi masyarakat tidak mampu ini membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Kasus pemalsuan sertifikat tersebut diketahui ketika masyarakat pemegang register yang sejak Tahun 2015 itu menemukan ada aktivitas dari perusahaan diatas tanahnya tersebut kemudian setelah ditelusuri di kantor pertanahan Kota Manado, ternyata diatas tanah tersebut telah diterbitkan Sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama perusahaan yang proses penerbitannya sama sekali tidak diketahui oleh pemilik tanah.

Tanah yang sudah bersertifikat seringkali tidak pernah luput dari aksi para mafia tanah. Banyak kasus di Indonesia termasuk di Sulawesi Utara sendiri ada tanah yang sudah bersertifikat tetapi malah diterbitkan sertifikat lagi diatasnya, akhirnya lahirlah sertifikat diatas sertifikat (tumpang tindih) dengan keadaan seperti ini dalam satu objek tanah bisa lebih dari satu sertifikat, tentu hal ini dapat membawa kerugian bagi pemegang hak yang pertama kali mendaftarkannya ke kantor pertanahan.

Perlindungan hukum terhadap masyarakat pemegang hak milik atas tanah perlu mendapat perhatian ditengah maraknya aksi mafia tanah sampai-sampai Presiden membentuk satuan tugas (satgas) anti mafia tanah untuk memberantas aksi-aksi mafia tanah yang meresahkan tersebut. Baik terhadap tanah-tanah yang telah bersertifikat maupun yang belum bersertifikat sangat rentan dari

perbuatan peralihan hak atas tanah yang dilakukan secara melawan hukum yang biasanya dilakukan lewat proses jual beli tanah bermasalah.

Lemahnya pengawasan atas kinerja Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai pejabat yang ditunjuk oleh undang-undang untuk membuat akta peralihan hak atas tanah, juga menjadi salah satu faktor yang membuat persoalan jual beli tanah bermasalah ini semakin keruh. Arsip dan data awal dari Kantor Desa atau Kelurahan yang tidak lengkap juga dapat menjadi persoalan selanjutnya, dimana memang rata-rata Pejabat pembuat akta tanah akan membuat akta jual beli tanah jika Kepala Desa atau Lurah bisa menjamin kebenaran pemilikan awal berdasarkan arsip desa/kelurahan yang ada.

Pemerintah sebagai salah satu unsur pelindung hak-hak masyarakat termasuk hak atas kebendaan seharusnya memberikan perlindungan kepada setiap masyarakat dengan cara menerapkan prinsip kehati-hatian dalam mengolah administrasi pendaftaran, sebab administrasi pendaftaran tanah pertama kali itu dimulai dari desa/kelurahan kemudian sampai kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat, tetapi saat ini prinsip kehati-hatian tersebut tidaklah diterapkan dengan baik justru sebaliknya banyak pejabat pemerintahan ikut bermain sebagai mafia tanah.

Kasus yang terjadi di daerah lapangan golf Mapanget Kota Manado, masyarakat pemegang hak milik dalam bentuk register tanah yang tiba-tiba mengetahui bahwa diatas tanahnya tersebut telah terbit sertifikat hak guna bangunan yang dicurigai lahir dari praktek-praktek peralihan hak yang tidak sah dan melawan hukum.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaturan hukum proses peralihan hak atas tanah melalui proses jual beli yang berlaku di Indonesia?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap masyarakat pemegang hak milik atas tanah di Kota Manado dari proses peralihan hak atas tanah?

## **C. Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian Yuridis normatif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Pengaturan Hukum Proses Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli Yang Berlaku di Indonesia**

Pengaturan hukum perjanjian jual beli tanah di Indonesia diatur secara khusus. Hal ini berbeda



dengan model perjanjian jual beli lainnya, syarat yang harus terpenuhi dalam jual beli atas tanah adalah perjanjian jual beli tanah tersebut harus dibuat dihadapan pejabat atau sering disebut Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).<sup>6</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ditegaskan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan pemindahan hak lainnya hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT.

Proses pemindahan hak atas tanah melalui PPAT ini sudah sejak lama diakui oleh peraturan perundang-undangan, dahulu sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ini diberlakukan, sudah dikenal Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut ketentuan pendaftaran tanah ini, jual beli tanah sudah ditentukan bentuknya (*form*), yaitu harus dibuat dalam bentuk akta yang disediakan untuk itu dan harus dibuat oleh pejabat yang kriterianya dan pengangkatannya ditentukan oleh undang-undang. Menurut ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 bahwa :

“Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah,<sup>7</sup> memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah, atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh menteri agraria”

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas maka, untuk sahnya suatu proses jual beli tanah harus dibuat dalam bentuk akta yang disediakan untuk itu dan harus dibuat dihadapan pejabat<sup>8</sup> yang ditunjuk oleh menteri agraria.

Menurut ketentuan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah 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”

Menurut ketentuan Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah bahwa “Pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu”.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa baik Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran tanah keduanya memuat syarat agar jual beli tanah tersebut menjadi sah dan berkekuatan pembuktian menurut hukum yaitu jual beli tanah harus dilakukan di depan pejabat yang diangkat menurut ketentuan perundang-undangan (PPAT) dan bentuk aktanya sudah ditentukan oleh undang-undang (bukan dibawah tangan).

Perkembangannya Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam kasus konkrit telah memberikan penegasan melalui Yurisprudensinya dalam khaidah hukumnya yaitu “Jual beli tanah sah apabila telah memenuhi syarat-syarat dalam KUHPerdara atau Hukum Adat”.<sup>9</sup> Syarat dalam KUHPerdara yang dimaksud adalah apabila perjanjian jual beli tanah tersebut telah memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian seperti yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara.

Sekalipun Mahkamah Agung Republik Indonesia telah memberikan pembaharuan hukum melalui kasus konkrit, perjanjian jual beli tanah tetaplah harus dilaksanakan dengan hati-hati, karena itu perlu memperhatikan ketentuan/syarat formal didalam peraturan perundang-undangan dimana perjanjian jual beli tanah tersebut harus dibuat dengan akta autentik dan dihadapan pejabat pembuat akta tanah.

Syarat atau ketentuan tersebut dimaksudkan agar setiap perjanjian jual beli tanah tidak boleh dilakukan secara sembarangan apalagi dengan menggunakan model perjanjian dibawah tangan yang mana terhadap kekuatan pembuktiannya tidak sama dengan kekuatan pembuktian akta-akta autentik, karena itu saat ini Kepala Kantor Pertanahan (BPN) tidak mau menerbitkan sertifikat

<sup>6</sup> Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

<sup>7</sup> Memindahkan hak atas tanah (mengalihkan hak) oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) diartikan sebagai suatu proses peralihan hak dari subjek hukum satu ke subjek hukum lain sehingga hak atas tanah

tersebut berpindah (Contohnya: Jual Beli, Waris, dan Hibah)

<sup>8</sup> Pejabat tersebut saat ini dikenal dengan istilah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

<sup>9</sup> Khaidah Hukum Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Dalam Putusan Nomor: 952 K/Sip/1974 tanggal 27 Mei 1975

hak milik atas tanah dimana proses peralihannya tidak dilakukan dengan memenuhi ketentuan Pasal 37 ayat (1) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Karena ketentuan Pasal 1338 ayat 3 (asas itikad baik) ditafsirkan sebagai ketentuan undang-undang yang bersifat memaksa yang bersifat ketertiban umum, maka para pihak tidak bisa memperjanjikan untuk menyingkirkannya dengan menyepakati bahwa perjanjian yang mereka tutup tidak boleh ditafsirkan dengan mengingat kepada pelaksanaan perjanjian dengan itikad baik.

Sebab itu, para pihak yang mengadakan perjanjian wajib berlaku wajar dan patut satu sama lain. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kekuatan mengikat atas kesepakatan dibatasi oleh itikad baik tidak membenarkan penuntutan atas pelaksanaan kewajiban-kewajiban dalam suatu perjanjian, jika hal itu tidak lagi wajar atau patut.

#### **B. Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Pemegang Hak Milik Atas Tanah di Daerah Lapangan Golf Mapanget Kota Manado Dari Proses Peralihan Hak Yang Dilakukan Secara Melawan Hukum**

Undang-undang Pokok Agraria mengenal lembaga pendaftaran. Lembaga pendaftaran itu tidak semata-mata mengandung arti untuk memberikan alat bukti yang kuat, tetapi juga menciptakan hak kebendaan. Hak kebendaan atas suatu benda (tanah) untuk umum terjadi pada saat pendaftaran (pengumuman) dilakukan. Tanpa sifat kebendaan, hak atas tanah belum mempunyai kaitan dengan “milik”. Hak milik akan merupakan istilahnya hampa, baru ada “milik” tetapi belum ada “hak”.<sup>10</sup>

Selama pendaftaran belum terjadi, hak hanya mempunyai arti terhadap para pihak pribadi dan umum belum “mengetahui” perubahan status hukum dari benda. Pengakuan dari masyarakat baru terjadi pada saat milik itu didaftarkan. Melalui pendaftaran lahirlah pengakuan umum terhadap hubungan hak dengan benda.<sup>11</sup>

Prinsip utama pendaftaran hak atas tanah adalah memfasilitasi jaminan keamanan atas pemilikan tanah dan pemindahan haknya, misalnya pembeli akan menikmati tanah dengan tidak ada gangguan oleh pihak lain. Selain itu, pendaftaran tanah dibuat untuk menemukan apakah ada hak-hak pihak ketiga. Pokok gagasan dalam sistem pendaftaran adalah mencatat hak-hak atas tanah, kemudian menggantikan bukti kepemilikan atas tanahnya. Prinsip pendaftaran tanah harus mencerminkan suatu ketelitian

mengenai kepemilikan dari tanah dan hak-hak pihak ketiga yang mempengaruhinya. Prinsip jaminan pendaftaran adalah status hak memberikan jaminan dari ketelitian suatu daftar, bahkan seharusnya memberikan ganti kerugian kepada siapapun yang menderita kerugian.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari Negara, dan merupakan suatu instrument penting untuk perlindungan pemilik tanah. Pendaftaran tanah bersifat *rectkadaster* yang meliputi kegiatan Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak tersebut, pemberian sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Hak-hak atas tanah telah menggambarkan hak seseorang terhadap kepemilikan, harus terdaftar dalam pendaftaran tanah. Dalam sistem pendaftaran hak atas tanah, pencatatannya menguraikan suatu ringkasan detail perbuatan terjadinya kepemilikan milik dan perubahannya, atau lain transaksi yang memengaruhi suatu hak milik. Semua perbuatan yang mempengaruhi suatu milik dicatat dalam satu dokumen. Jika terjadi jual beli tanah sebagian dari tanah pemilik tanah yang dijual, dilakukan pendaftaran tanah yang kemudian diterbitkan suatu sertifikat tanah, yang merupakan surat bukti hak kepemilikan.

Pendaftaran itu sendiri menyediakan suatu catatan menyeluruh. Secara umum, tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memelihara dan mengembangkan sistem pendaftaran tanah secara efisien, untuk menjamin hak-hak atas tanah secara sah menurut undang-undang atas nama, untuk mengakses ke informasi tanah secara akurat, dan untuk meningkatkan pemberian pelayanan.<sup>12</sup>

Pendaftaran tanah dikenal sistem pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Di dalam pendaftaran tanah secara sporadik inisiatif datangnya dari pemilik tanah (secara individual) atau juga dilakukan oleh

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 36

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 37

<sup>12</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 60



beberapa pemilik tanah (massal) dengan biaya dari si pemilik tanah.<sup>13</sup>

Sebagian besar penyelenggaraan pendaftaran tanah sekarang ini melalui pendekatan yang berdasarkan permohonan masyarakat, hal ini disebabkan kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pendekatan sistematis terbatas. Biaya yang dipungut dari masyarakat dalam pendekatan sporadik adalah untuk pengukuran dan biaya panitia A, sedangkan untuk pendaftaran hak atas tanah tidak dipungut biaya. Untuk tanah Negara yang diberikan kepada masyarakat dengan sesuatu hak atas tanah dipungut BOHTB (nilai tanah di atas Rp. 30 juta) dan uang pemasukan ke Kas Negara yang besarnya tergantung dari jenis hak atas tanah dan luas tanahnya dan untuk luas tanahnya tidak lebih dari 200 meter persegi tidak dikenakan uang pemasukan. Namun berdasarkan fakta selama ini pendaftaran tanah melalui pendekatan sporadik banyak menimbulkan masalah antara lain tidak diketahui tempatnya, karena itu pendaftaran tanah melalui pendekatan sistematis perlu ditingkatkan.

Pemegang hak milik atas tanah pada dasarnya diberikan perlindungan hukum oleh pemerintah maupun oleh penegak hukum. Tetapi dalam kenyataannya terhadap pemilik atas bidang tanah yang belum bersertifikat, proses mengakses keadilan sangatlah Panjang, bahkan mereka sampai harus mengajukan gugatan ke pengadilan yang memakan waktu, biaya dan tenaga yang tidak sedikit.

Hak-hak atas tanah telah menggambarkan hak seseorang terhadap kepemilikan, harus terdaftar dalam pendaftaran tanah. Dalam sistem pendaftaran hak atas tanah, pencatatannya menguraikan suatu ringkasan detail perbuatan terjadinya kepemilikan milik dan perubahannya, atau lain transaksi yang memengaruhi suatu hak milik. Semua perbuatan yang mempengaruhi suatu milik dicatat dalam satu dokumen. Jika terjadi jual beli tanah sebagian dari tanah pemilik tanah yang dijual, dilakukan pendaftaran tanah yang kemudian diterbitkan suatu sertifikat tanah, yang merupakan surat bukti hak kepemilikan.

Maraknya aksi mafia tanah akhir-akhir ini membuat masyarakat menjadi resah, sekalipun memang Undang-Undang menjamin status kepemilikan tanah melalui sertifikat hak milik, tetapi terhadap tanah-tanah yang belum bersertifikat posisinya sangat lemah bahkan

masyarakat harus sampai mengajukan gugatan ke Pengadilan untuk meneguhkan hak mereka, atau dengan cara membuat laporan polisi tetapi jika tanah tersebut sudah diterbitkan sertifikat tanda bukti hak akibat peralihan melalui jual beli yang tidak sah, maka urusannya menjadi Panjang lagi, sebab masyarakat tidak hanya menggugat ke Pengadilan Negeri tetapi akan mengajukan gugatan juga ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang tentunya bagi masyarakat tidak mampu ini membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Modus operandi mereka bermacam-macam, mulai dengan memalsukan dokumen, membuat surat keterangan waris palsu, bersekongkol dengan pejabat pada Kantor Pertanahan, bekerja sama dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk membuat transaksi jual beli palsu, dan sebagainya. Hal ini pernah terjadi dalam kasus pemalsuan sertifikat lapangan golf Mapanget Kota Manado. Kasus tersebut melibatkan oknum kepala BPN, Pengacara, dan direktur perusahaan. Akibat peristiwa itu keluarga pemilik sah atas tanah golf tersebut telah mengalami kerugian yang tidak sedikit, walaupun saat ini Polda Sulawesi Utara sudah menetapkan 4 (empat) orang tersangka.<sup>14</sup>

Kasus pemalsuan sertifikat tersebut diketahui ketika masyarakat pemegang register yang sejak Tahun 2015 itu menemukan ada aktivitas dari perusahaan di atas tanahnya tersebut kemudian setelah ditelusuri di kantor pertanahan Kota Manado, ternyata di atas tanah tersebut telah diterbitkan Sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama perusahaan yang proses penerbitannya sama sekali tidak diketahui oleh pemilik tanah.

Hasil wawancara Penulis dengan ahli waris dari Keluarga Pomantow selaku pemilik atas bidang tanah seluas 10 hektar di daerah lapangan golf Mapanget Kota Manado diperoleh keterangan bahwa tanpa sepengetahuan pihak keluarga diam-diam terhadap tanah tersebut telah diterbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan tapi aneunya sertifikat tersebut diterbitkan dengan cap/logo/stempel Kementerian Dalam Negeri.<sup>15</sup>

Keanehan tersebut yang membuat para ahli waris menjadi semakin yakin jika di atas tanah tersebut telah terjadi praktek peralihan secara melawan hukum yang dilakukan oleh mafia tanah. Tanpa adanya jual beli tiba-tiba pihak ahli waris sudah mendapat kabar jika di atas tanah tersebut sudah terbit sertifikat Hak Guna Bangunan. Proses peralihan tersebut diduga melawan hukum karena

<sup>13</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran Tanah

<sup>14</sup> <https://www.anekafakta.com/2022/02/4-terseangka-kasus-tanah-lapangan-golf.html>, diakses hari Rabu 14 Agustus 2024 Pukul 07.53 WITA

<sup>15</sup> Wawancara Dengan Louis Pomantow dan Mike Rumagit (Ahli Waris), Tanggal 12 Januari 2025

ahli waris tidak merasa pernah melakukan transaksi jual beli atas tanah tersebut.

Kasus lapangan golf Mapanget Kota Manado tersebut terindikasi adanya praktek-praktek maladministrasi atau proses penerbitan sertifikat yang dilakukan secara melawan hukum, melawan hak orang lain terlebih dapat berimplikasi pidana jika dalam proses penerbitan sertifikat Hak Guna Bangunan tersebut terdapat pemalsuan data atau dokumen.

Negara hukum, setiap aspek tindakan pemerintahan baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada legalitas. Artinya pemerintah tidak dapat melakukan tindakan pemerintahan tanpa dasar kewenangan.

Telaah hukum administrasi berkenaan dengan fungsi dari pendekatan dalam hukum administrasi, jelaslah menunjukkan bahwa hukum administrasi berfungsi melindungi hak-hak asasi berkenaan dengan penggunaan kekuasaan memerintah dan berkenaan dengan perilaku aparat dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.<sup>16</sup>

Hasil wawancara Penulis dengan ahli waris juga diperoleh informasi bahwa terhadap sertifikat Hak Guna Bangunan yang berstempel Kementerian Dalam Negeri tersebut telah dibatalkan oleh Badan Pertanahan Nasional karena tidak ditemui warkah tanah yang berisi riwayat perolehan tanah tersebut sampai diterbitkannya sertifikat Hak Guna Bangunan tersebut.<sup>17</sup>

Jika demikian, maka terhadap bidang tanah tersebut harus segera diterbitkan sertifikat hak atas tanah oleh pihak yang berhak. Pihak Ahli waris Keluarga Pomantow berdasarkan surat Register Desa Kairagi (Letter C) dapat mengajukan permohonan pendaftaran tanah kepada Kantor Pertanahan Kota Manado guna diterbitkan sertifikat haknya, ini adalah salah satu bentuk upaya perlindungan hukum oleh negara dimana pemegang tanda bukti hak berupa sertifikat diakui sebagai pemegang hak menurut hukum dan merupakan tanda bukti paling kuat.<sup>18</sup>

Sejak tahun 1960 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) mengalami perubahan yang prinsipil dengan lahirnya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), 1960 Nomor 5 LN 1960 Nomor 184.<sup>19</sup> Undang-undang ini mencabut Buku II KUH Perdata sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di

dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini. Undang-undang Pokok Agraria dengan demikian memiliki aspek-aspek perdata, karena mengatur beberapa hak atas tanah yang menjadi objek dari perbuatan-perbuatan perdata.

Undang-undang Pokok Agraria mengenal lembaga pendaftaran. Lembaga pendaftaran itu tidak semata-mata mengandung arti untuk memberikan alat bukti yang kuat, tetapi juga menciptakan hak kebendaan. Hak kebendaan atas suatu benda (tanah) untuk umum terjadi pada saat pendaftaran (pengumuman) dilakukan. Tanpa sifat kebendaan, hak atas tanah belum mempunyai kaitan dengan “milik”. Hak milik akan merupakan istilahnya hampa, baru ada “milik” tetapi belum ada “hak”.<sup>20</sup>

Selama pendaftaran belum terjadi, hak hanya mempunyai arti terhadap para pihak pribadi dan umum belum “mengetahui” perubahan status hukum dari benda. Pengakuan dari masyarakat baru terjadi pada saat milik itu didaftarkan. Melalui pendaftaran lahirilah pengakuan umum terhadap hubungan hak dengan benda.<sup>21</sup>

Prinsip utama pendaftaran hak atas tanah adalah memfasilitasi jaminan keamanan atas pemilikan tanah dan pemindahan haknya, misalnya pembeli akan menikmati tanah dengan tidak ada gangguan oleh pihak lain. Selain itu, pendaftaran tanah dibuat untuk menemukan apakah ada hak-hak pihak ketiga. Pokok gagasan dalam sistem pendaftaran adalah mencatat hak-hak atas tanah, kemudian menggantikan bukti kepemilikan atas tanahnya. Prinsip pendaftaran tanah harus mencerminkan suatu ketelitian mengenai kepemilikan dari tanah dan hak-hak pihak ketiga yang mempengaruhinya. Prinsip jaminan pendaftaran adalah status hak memberikan jaminan dari ketelitian suatu daftar, bahkan seharusnya memberikan ganti kerugian kepada siapapun yang menderita kerugian.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai

<sup>16</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, Cerdas Pustaka Publisher, Jakarta, 2008, hlm. 160

<sup>17</sup> Wawancara Dengan Louis Pomantow dan Mike Rumagit (Ahli Waris), Tanggal 12 Januari 2025

<sup>18</sup> Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 32

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 36

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 37



instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari Negara, dan merupakan suatu instrument penting untuk perlindungan pemilik tanah. Pendaftaran tanah bersifat *rectkadaster* yang meliputi kegiatan Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak tersebut, pemberian sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Penerbitan sertifikat tanah adalah hal terpenting bagi para pemilik tanah untuk dapat diterbitkan secara cepat dan biaya yang murah. Kehendak ini pun sangat dimaklumi, karena peraturan pendaftaran tanah pun memang sudah mengamanatkan demikian kepada Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sesuai dengan asas-asas pendaftaran tanah, antara lain sederhana, dan terjangkau. Sederhana artinya prosedur penerbitan sertifikat harus mudah dan dalam waktu yang tidak terlalu lama, sedangkan terjangkau artinya biaya pendaftaran tanah harus memperhatikan kemampuan masyarakat ekonomi lemah, khususnya golongan tidak mampu.

Asas pendaftaran tersebut sebenarnya telah lama disitir oleh Sir Charles Fortescue-Bricdate, yakni :

1. *Security*, yakni bertolak dari kemantapan sistem, sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah ataupun mengikatkan tanah untuk suatu jaminan atas utang.
2. *Simplicity*, yakni sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti.
3. *Accuracy*, yakni bahwa terdapat ketelitian daripada sistem pendaftaran tanah secara lebih efektif.
4. *Expedition*, yakni dapat lancar dan segera, sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tanah tersebut.
5. *Cheapness*, yaitu biaya semurah mungkin.
6. *Suitability to circumstances*, yaitu pendaftaran tersebut akan tetap berharga baik sekarang maupun di kemudian hari.

7. *Completeness of the record*, yakni :

- a. Perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih lagi masih ada tanah-tanah yang belum terdaftar;
- b. Pendaftaran dari setiap tanah sesuai dengan keadaan pada waktu didaftarkan.<sup>22</sup>

Faktor aman sebagai salah satu asas dan tujuan pendaftaran tanah haruslah diartikan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai keharusan berhati-hati, cermat, dan teliti dalam memproses penerbitan sertifikat tanah dan pekerjaan pendaftaran tanah agar tercapai kebenaran mengenai siapa pemilik tanahnya dan apa yang menjadi objek miliknya mengenai luas, batas dan lokasi yang disebutkan dalam isi sertifikat. Asas aman juga dimaksudkan agar hasil proses pensertifikatan dan pendaftaran tanah memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemilik tanah dan sertifikat tanah itu sendiri.

Sebagian besar penyelenggaraan pendaftaran tanah sekarang ini melalui pendekatan yang berdasarkan permohonan masyarakat, hal ini disebabkan kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pendekatan sistematis terbatas. Biaya yang dipungut dari masyarakat dalam pendekatan sporadik adalah untuk pengukuran dan biaya panitia A, sedangkan untuk pendaftaran hak atas tanah tidak dipungut biaya. Untuk tanah Negara yang diberikan kepada masyarakat dengan sesuatu hak atas tanah dipungut BOHTB (nilai tanah di atas Rp. 30 juta) dan uang pemasukan ke Kas Negara yang besarnya tergantung dari jenis hak atas tanah dan luas tanahnya dan untuk luas tanahnya tidak lebih dari 200 meter persegi tidak dikenakan uang pemasukan. Namun berdasarkan fakta selama ini pendaftaran tanah melalui pendekatan sporadik banyak menimbulkan masalah antara tidak diketahui tempatnya, karena itu pendaftaran tanah melalui pendekatan sistematis perlu ditingkatkan.

Sertifikat hak atas tanah merupakan bukti bahwa tanah tersebut telah terdaftar akan lebih banyak berhubungan dengan esensi kepentingan dan manfaatnya yang dapat disewakan, diperjualbelikan, dikerjasamakan, dijadikan tanggungan. Kepentingan yang demikian harus dapat diberikan perlindungan hukum terhadap kasus-kasus yang muncul di dalam kepentingan tanah.

Berdasarkan Seminar Hukum Pertanahan pada tahun 1978 dikemukakan bahwa untuk memperoleh sertifikat diperlukan waktu lama, dan biaya yang relatif tinggi dan belum adanya sinkronisasi antarinstansi pemerintah yang

<sup>22</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 61

bersangkutan dengan pendaftaran tanah, serta adanya peraturan daerah yang menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi. Di samping faktor-faktor tersebut, terdapat faktor-faktor lain yang bersifat non teknis yang juga melatarbelakangi lahirnya, yakni sikap instansi agraria yang bersikap pasif, menunggu kehadiran anggota masyarakat (pemegang hak atas tanah) yang berkeinginan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya.<sup>23</sup>

Cara kerja demikian diatas, maka pekerjaan itu menjadi berjalan sangat lambat. Selain itu, dijumpai sementara oknum aparat yang mempunyai mentalitas tidak terpuji, bukan membantu rakyat (pemegang hak atas tanah), tetapi justru membodohkannya, yang karena tingkahnya itu timbul citra yang kurang baik terhadap instansi agraria. Kedua, siklus agraria pada waktu itu kurang terpadu, artinya tugas dan fungsi keagrariaan dengan segala seginya belum berjalan sebagaimana mestinya. Masing-masing fungsi berjalan sendiri-sendiri dan terkotak-kotak.

Kompleksnya masalah pendaftaran tanah tersebut, pemerintah menyelenggarakan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) berupa pensertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Program pendaftaran tanah melalui Prona ini merupakan program pendaftaran tanah yang dikhususkan untuk rumah tangga yang berpenghasilan rendah.<sup>24</sup>

Sebenarnya penyelenggaraan Prona ini merupakan tindak lanjut dan implementasi dari Pasal 19 Ayat (1) UUPA yang menegaskan:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Selanjutnya dalam ayat (4) ditegaskan bahwa: “Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.”<sup>25</sup>

Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan Prona ini adalah untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan sebagai usaha untuk berpartisipasi dalam menciptakan stabilitas politik serta pembangunan ekonomi. Jadi dengan Prona pemerintah memberikan ransangan kepada pemegang hak atas tanah agar mau mensertifikatkan hak milik atas

tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sebaik-baiknya sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada pemegang hak atas tanah berbagai fasilitas atau kemudahan, yakni keringanan dalam hal pembiayaan dan percepatan proses penyelesaian sertifikat.

Prona yang berlaku mulai tanggal 15 Agustus 1981, dilaksanakan sebagai tindak lanjut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Nasional Agraria, dalam rangka pelaksanaan catur tertib dibidang pertanahan, sehingga program pensertifikatan tanah secara massal, merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.<sup>26</sup>

Prona juga bertujuan untuk memperbaiki pendaftaran sporadik, terutama untuk membuat sistem pendaftaran tanah lebih tanggap terhadap permintaan masyarakat umum (misalnya, dengan mengurangi waktu pelayanan yang lebih singkat, meningkatkan keandalan kadaster (misalnya, dengan mengurangi kantor pertanahan tertentu (misalnya, dua di Sumatra) untuk pendaftaran sistematis pada fase berikutnya.<sup>27</sup>

Pensertifikatan tanah secara massal melalui Prona dilaksanakan untuk menciptakan kepastian hukum atas bidang-bidang tanah di Indonesia, dapat dipastikan pula hak-hak dan status yang berkenaan dengan pemilikan tanah, sehingga dengan demikian segala kemungkinan keresahan, ketegangan, perselisihan dan pertikaian, dapat diletakkan pada landasan hukum yang jelas. Hal itu jelas merupakan keadaan yang dapat menangkal terjadinya kekalutan hukum pertanahan, dan menimbulkan ketentraman di bidang pertanahan, serta menimbulkan ketegangan sosial. Bagi pemilik tanah, dengan adanya sertifikat itu memastikan haknya atas tanahnya dan selanjutnya dapat dikelola dan digarap dengan sebaik-baiknya, dimanfaatkan dengan efektif dan efisien mungkin untuk meningkatkan taraf hidupnya. Dalam pidato Menteri Dalam Negeri pada penyerahan sertifikat melalui Prona, dikatakan :

“Secara teknis administratif hak demikian merupakan upaya yang nyata untuk menginventarisasikan status tanah di seluruh wilayah tanah air, sehingga dengan demikian perencanaan pembangunan juga memperoleh data-data yang lebih pasti. Pendek kata dengan Proyek Operasi Nasional Agraria ini, akan dapat diperoleh berbagai manfaat ganda bagi rakyat. Itulah

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 63

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 65

<sup>25</sup> Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 69

<sup>27</sup> *Ibid*



sebabnya, hendaknya dengan sertifikat ini dapat ditambahkan kemampuan ekonomi yang lebih berkembang dan lebih aktif”.<sup>28</sup>

Disamping itu, ternyata banyak perkara perdata, TUN, maupun pidana yang diajukan ke pengadilan berkisar suatu sengketa mengenai tanah. Seperti yang telah dikemukakan oleh Sunarjati Hartono, sehubungan dengan berbagai perkembangan dalam kehidupan masyarakat dan persoalan yang timbul:

“Tanah bagi orang Indonesia merupakan masalah yang paling pokok dapat pula dikonstantir dari banyaknya perkara perdata maupun pidana yang diajukan ke pengadilan yang berkisar sekitar suatu sengketa mengenai tanah. Boleh dikatakan 90% dari perkara waris menyangkut soal tanah dan rumah. Belum lagi dihitung perkara piutang dimana tanah menjadi jaminan utang serta perkara penganiayaan, pencurian atau perbuatan melawan hukum yang bermula pada sengketa tanah. Dari banyaknya perkara-perkara yang menyangkut tanah dapat dilihat bahwa tanah merupakan sentral dalam kehidupan dan perekonomian yang bersifat agraris”.<sup>29</sup>

Kedua keadaan yang demikian itu dikhawatirkan oleh Pemerintah sehingga dengan Prona, setidaknya tidaknya dapat diatasi dengan penuh pengertian dan kesadaran masyarakat, Prona ditekankan pada masyarakat ekonomi lemah, dan bagi masyarakat yang tidak atau kurang mampu, mereka dibebaskan untuk tidak dibebani dengan biaya-biaya pendaftaran, kecuali untuk mereka yang termasuk golongan mampu. Bagi yang dinyatakan golongan mampu, tetapi yang bersangkutan menyatakan dirinya termasuk golongan ekonomi lemah dan ingin menjadi peserta Prona yang pembiayaannya diatur dalam Keputusan Menteri Dalam negeri Nomor 220 Tahun 1981 wajib membuktikan dengan surat keterangan Kepala Desa/Lurah yang dikuatkan oleh Camat.

Mengingat biaya yang diperlukan dalam program Prona ini cukup tinggi, sedangkan pensertifikatan tanah secara massal harus tetap berjalan, pemerintah telah mengambil kebijakan untuk mendahulukan pensertifikatan tanah bagi golongan mampu. Hal ini ditempuh untuk memperoleh dana dari mereka yang termasuk golongan mampu. Penggolongan peserta Prona dimaksudkan tidak lain demi keadilan dan pemerataan terhadap sesama WNI pemilik atau pemegang hak atas tanah, dalam rangka

mendapatkan kepastian hukum hak-hak atas tanah yang bersangkutan.

Menurut Rusmadi Murad, fungsi pengaturan dan penetapan hak tanah adalah pelaksanaan dari Pasal 2 UUPA yaitu wewenang untuk menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi/tanah.<sup>30</sup> Penentuan hubungan tersebut berupa proses penetapan hak atas tanah yang diminta oleh mereka yang mengaku mempunyai/memiliki tanah untuk dapat ditentukan macam hak yang dapat dipunyainya sesuai bentuk dan sifat penggunaannya.<sup>31</sup>

Mengenai sertifikat Hak Guna Bangunan atas tanah di lapangan golf Mapanget yang diterbitkan dengan cap stempel Kementerian Dalam Negeri yang kemudian dibatalkan merupakan langkah yang tepat, karena keputusan administrasi dalam bentuk sertifikat tersebut apabila diterbitkan secara melawan hukum maka selain pengadilan, Lembaga terkait juga berwenang untuk membatalkannya. Itu juga merupakan salah satu cara memberikan perlindungan hukum terhadap para ahli waris yang berhak atas bidang tanah di daerah lapangan golf Mapanget Kota Manado tersebut.

Tindakan pemerintahan dijalankan berdasarkan norma wewenang pemerintah, baik yang diperoleh secara atribusi, delegasi, maupun mandat.<sup>32</sup> Wewenang pemerintah yang diperoleh secara atribusi, adalah merupakan wewenang pemerintah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Karena itu segala tindakan hukum pemerintah harus selalu berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maksudnya wewenang pemerintah yang dijalankan berpedoman pada norma wewenang yang ada dalam peraturan perundang-undangan dimaksud.

Peraturan perundang-undangan adalah merupakan norma dasar dalam menjalankan wewenang pemerintahan. Norma dasar wewenang ini disebut legalitas (*legaliteit*), artinya sahnyanya suatu tindakan pemerintahan apabila didasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan yang memberikan wewenang untuk bertindak.<sup>33</sup>

Asas legalitas merupakan unsur utama dalam tindak pemerintahan. Bahkan dapat dikatakan, bahwa tindakan hukum pemerintah yang tidak didasarkan pada asas legalitas (*legaliteit beginsel*) atau peraturan perundang-undangan, merupakan tindakan sewenang-wenang atau

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 71

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 2013, hlm. 83

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 84

<sup>32</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>33</sup> H. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 106

penyalahgunaan wewenang yang berakibat cacat yuridis tindakan hukum yang dilakukan.

Cacat yuridis keputusan Tata Usaha Negara dan tindak pemerintahan menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya menyangkut 3 (tiga) unsur utama yakni unsur kewenangan, unsur prosedur dan unsur substansi.<sup>34</sup> Dengan demikian cacat yuridis tindakan pemerintahan dapat diklasifikasikan dalam tiga macam yaitu cacat wewenang, cacat prosedur, dan cacat substansi.

Cacat wewenang apabila tindakan pemerintahan itu tidak berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Keabsahan wewenang merupakan syarat yang harus dipenuhi dalam tindak pemerintahan, artinya tindak pemerintahan harus didasarkan pada norma wewenang yang diterimanya baik melalui atribusi, delegasi dan mandat.

Cacat prosedur bertumpu pada tiga landasan utama hukum administrasi, yakni asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk tidak menyerahkan dokumen yang sifatnya “*privacy*” dan lain-lain. Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan (*transparency*) dalam menyelenggarakan pemerintahan. Sedangkan asas instrumental yang meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid*) dan asas efektifitas (*doeltreffendheid*).<sup>35</sup>

Cacat substansi menurut Philipus M. Hadjon bersangkut paut dengan pertanyaan “apa” dan “untuk apa”. Pertanyaan “apa” berkaitan dengan adanya tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) oleh pemerintah dan pertanyaan “untuk apa” berkaitan erat dengan tindakan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Jika dalam suatu keputusan atau tindakan hukum pemerintahan terdapat unsur sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang, maka tindakan hukum dimaksud terdapat cacat substansial.<sup>36</sup>

Timbulnya upaya administratif tidak terlepas dari kewenangan pemerintah untuk menjatuhkan atau membebaskan sanksi administrasi dan/atau melakukan tindakan tertentu kepada masyarakat sehingga untuk menghindarkan tirani kekuasaan, mekanisme keberatan dan banding administrasi merupakan bagian tidak terpisahkan yang

disediakan sebagai sarana perlindungan hukum bagi masyarakat.<sup>37</sup>

Di sisi lain bukti kepemilikan masyarakat berupa register tanah desa juga masih tergolong sangat lemah, apalagi jika saksi-saksi yang mengetahui sejarah kepemilikan tanah tersebut sudah meninggal. Di daerah Lapangan Golf Mapanget banyak register tanah desa yang dibuat di tahun 1950an dimana saksi-saksi yang mengetahui sejarah tanah tersebut sudah meninggal. Register tanah desa tentu tidak bisa disamakan dengan sertifikat tanah mengenai sifat dan kekuatan pembuktiannya, dimana register tanah desa (Letter C) hanyalah surat dibawah tangan yang sering dijadikan dasar penarikan pajak di desa.

Menurut R. Soeroso, yang dimaksud dengan akta dibawah tangan atau *onderhands acte* adalah akta yang dibuat tidak oleh atau tanpa perantara seorang pejabat umum, melainkan dibuat dan ditandatangani sendiri oleh para pihak yang mengadakan perjanjian.<sup>38</sup> Dalam hal apabila para pihak yang menandatangani surat perjanjian tersebut mengakui dan tidak menyangkal tanda tangannya, tidak menyangkal isi dan apa yang tertulis dalam surat perjanjian itu, maka akta dibawah tangan tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang sama dengan akta autentik atau resmi.

Akta autentik adalah suatu akta yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat dimana akta itu dibuatnya.<sup>39</sup> Keistimewaan akta autentik adalah merupakan suatu alat bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat didalamnya. Artinya apabila seseorang mengajukan akta autentik kepada hakim sebagai bukti, maka hakim harus menganggap dan menerima apa yang tertulis di dalam akta merupakan peristiwa yang sungguh-sungguh telah terjadi, dan hakim tidak boleh menambahkan penambahan pembuktian.

Berbeda dengan sertifikat tanah yang merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah dalam hal ini Kepala Kanwil (Kantor Wilayah) Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkrit sebagai ketetapan, sertifikat hak atas tanah dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku.

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 103

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 104

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 105

<sup>37</sup> Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Transformasi dan Refleksi)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 203

<sup>38</sup> R. Soeroso, *Perjanjian Di Bawah Tangan (Pedoman Praktis Pembuatan dan Aplikasi Hukum)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 8

<sup>39</sup> Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata



Penerbitan sertifikat hak atas tanah merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan sertifikat haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka kepastian hukum terhadap pemegang hak-hak atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sebagaimana yang dicita-citakan oleh pembuat Undang-undang Pokok Agraria, maka wajib dilaksanakan pendaftaran tanah. Akibat hukum pendaftaran tanah/pendaftaran hak adalah berupa diberikannya surat tanda bukti hak yang dikenal dengan nama sertifikat hak milik atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak atas tanah.

Sertifikat tanah yang diberikan itu akan memberikan arti dan peran penting bagi pemegang hak yang bersangkutan, yang dapat berfungsi sebagai alat bukti atas tanah, baik apabila ada persengketaan terhadap tanah yang bersangkutan ataupun dapat pula berfungsi sebagai jaminan pelunasan jaminan suatu utang pada bank. Di sisi lain tujuan pendaftaran tanah adalah untuk mengumpulkan dan menyampaikan informasi mengenai bidang-bidang tanah. karena itu, data fisik dan data yuridis dalam suatu sertifikat hak atas tanah.

Walaupun demikian, sebagai suatu keputusan administratif yang tidak luput dari kekurangan-kekurangan sertifikat sebagai keputusan tata usaha negara apabila diterbitkan secara melawan hukum terlebih melawan hak orang lain, maka perlu dilakukan pengujian baik oleh Pejabat yang menerbitkan sertifikat tersebut maupun oleh Lembaga peradilan dengan adanya gugatan.

Dengan demikian upaya perlindungan hukum dalam bentuk tindakan administrasi berupa pembatalan sertifikat Hak Guna Bangunan dari institusi terkait merupakan langkah yang sangat tepat, apalagi setelah ditelusuri keputusan tata usaha negara tersebut diterbitkan secara melawan hukum. Disaat yang sama para ahli waris dapat melakukan pendaftaran tanah ke Kantor Badan Pertanahan Nasional setempat guna diterbitkan sertifikat hak milik sebagai tanda bukti hak.

## P E N U T U P

### A. Kesimpulan

1. Peralihan hak atas tanah melalui jual beli memiliki prosedur khusus yang harus diikuti, yaitu dibuat dengan akta autentik di hadapan

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 untuk memastikan transaksi jual beli tanah sah dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Meskipun ada keputusan Mahkamah Agung yang menyebutkan perjanjian jual beli tanah sah jika memenuhi Pasal 1320 KUHPerdara, proses jual beli tanah tetap harus memenuhi syarat formal agar sah secara hukum.

2. Perlindungan hukum bagi ahli waris tanah di Lapangan Golf Mapanget dapat dilakukan dengan membatalkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang diterbitkan secara tidak sah. Langkah Badan Pertanahan Nasional yang membatalkan sertifikat tersebut tanpa menunggu putusan pengadilan sudah tepat. Ahli waris juga bisa mendaftarkan tanah mereka untuk mendapatkan sertifikat sebagai bukti sah hak mereka, yang memberikan perlindungan hukum lebih kuat. Penerbitan sertifikat ini memperkuat status hukum tanah dan memberikan kepastian hukum yang lebih jelas.

### B. Saran

1. Sebaiknya dibentuk suatu regulasi di internal Badan Pertanahan Nasional yang mengatur kewenangan Kepala Kantor Pertanahan untuk melakukan uji berkas (warkah tanah) sertifikat yang teridentifikasi bermasalah baik atas adanya pengaduan ataupun temuan sendiri, apabila kemudian terbukti maladministrasi maka Kepala Kantor dapat langsung membatalkan sertifikat tersebut tanpa harus menunggu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dimana prosesnya sangat Panjang.
2. Sebaiknya diberikan sanksi yang lebih tegas lagi bagi Kepala Kantor Pertanahan yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum dalam menerbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak, karena selama ini sanksi denda dan administrasi yang diatur belum mampu memberikan efek jerah terbukti dengan banyaknya sertifikat yang bermasalah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Adolf, Huala. 2008, *Dasar-Dasar Hukum Kontrak Internasional*, Refika Aditama, Bandung.
- Fuady, Munir. 2012, *Pengantar Hukum Bisnis (Menata Bisnis Modern di Era Global*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hatta, Mohammad. 2005, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan (Hukum Tanah Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan*

- Dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa), Media Abadi, Yogyakarta.
- Harahap, M. Yahya. 1986, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung.
- Sadjijono, H. 2008, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta.
- Ibrahim, Jhonny. 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishng. Malang.
- J. Satrio. 1995, *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian (Buku II)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Kusumohamidjojo, Budiono. 2017 *Perancangan dan Legalitas Kontrak*, Mandar Maju, Bandung.
- Miru, Ahmadi. 2007, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2014, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Muljadi, Kartini dan Widjaja, Gunawan. 2007, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media Grup, Jakarta.
- Murad, Rusmadi. 2013, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung.
- Syarief, Elza. 2014, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.
- Tumbuan, Fred G. 2017, *Himpunan Kajian Mengenai Beberapa Produk Legislasi dan Masalah Hukum di Bidang Hukum Perdata*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Prodjodikoro, Wirjono. 2011, *Azas-Azas Hukum Perjanjian*, Mandar Maju, Bandung.
- Simanjuntak, Ricardo. 2011, *Hukum Kontrak Teknik Perancangan Kontrak Bisnis*, Kontan Publishing, Jakarta.
- Simanjuntak, Enrico. 2018, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Transformasi dan Refleksi)*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Setiawan, R. 1994, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Putra Abardin, Bandung, 1994
- Soekanto, Soerjono. 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press. Jakarta.
- Soeroso, R. 2011, *Perjanjian Di Bawah Tangan (Pedoman Praktis Pembuatan dan Aplikasi Hukum)*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sunggono, Bambang. 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Subekti. 2003, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, *Aneka Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995
- Sutedi, Adrian. 2012, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan. 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, Cerdas Pustaka Publisher, Jakarta, 2008
- Yahman. 2011, *Karakteristik Wanprestasi dan Tindak Pidana Penipuan Yang Lahir Dari Hubungan Kontraktual*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta.
- Peraturan Perundang-Undangan Dan Putusan Lembaga Peradilan**
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 624 K/Sip/1970 Tanggal 24 Maret 1971
- Khaidah Hukum Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Dalam Putusan Nomor: 952 K/Sip/1974 tanggal 27 Mei 1975
- Jurnal Dan Sumber-Sumber Lain**
- <https://www.aneakafakta.com/2022/02/4-tersangka-kasus-tanah-lapangan-golf.html>, diakses hari Rabu 14 Agustus 2024 Pukul 07.53 WITA
- Wawancara Dengan Louis Pomantow dan Mike Rumagit (Ahli Waris), Tanggal 12 Januari 2025