

KEABSAHAN WEWENANG KEPALA KANTOR PERTANAHAN MENERBITKAN SERTIPIKAT HAK MILIK KEMUDIAN DIUBAH MENJADI SERTIPIKAT HAK GUNA BANGUNAN

Fenny Pondaag

Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Surabaya

fennypondaag@yahoo.co.id

Abstrak : Materi pokok penelitian Keabsahan Wewenang Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat Hak Milik kemudian diubah menjadi Sertipikat HGB, dengan rumusan masalah Keabsahan Wewenang Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat Hak Milik kemudian diubah menjadi Sertipikat HGB dan Perlindungan hukum pemegang tanah atas tindakan Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat atas nama pengembang. Diperoleh kesimpulan sebagai berikut: Keabsahan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa menerbitkan beberapa sertipikat hak milik, dijelaskan bahwa, Kepala Kantor Pertanahan mempunyai kewenangan menerbitkan sertipikat hak atas tanah, namun dalam menerbitkan sertipikat tersebut tidak didasarkan atas AUPB, di antaranya asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas pelayanan yang baik. Seharusnya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa tidak menerbitkan, karena secara procedural dan peraturan perundang-undangan tidak dipenuhinya, sehingga sertipikat hak milik yang diterbitkannya menjadi tidak sah. Perlindungan hukum pemegang tanah atas tindakan Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat atas nama pengembang, secara preventif dengan cara mengajukan keberatan atas terbitnya sertipikat tersebut kepada Kantor Pertanahan. Keberatan diajukan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut, atas dasar penerbitan sertipikat tersebut tidak memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan khususnya syarat kecermatan. Kenyataannya keberatan yang diajukan tersebut tidak mendapatkan tanggapan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Goa, sehingga langkah berikutnya menggunakan dasar perlindungan hukum represif menggugat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Goa, atas dasar telah melakukan perbuatan melanggar hukum

Kata Kunci: Wewenang, Kepala Kantor Pertanahan, Sertipikat

Abstract : The subject matter of the study of the Authorization of the Authorities of the Head of the Land Office issues a certificate of ownership of the Land and then changes it to the Certificate of HGB, with the formulation of the problem of the Authorization of the Authority of the Head of the Land Office issuing the Certificate of Ownership and then it is changed to the Certificate of the HGB and the legal protection of the land holder over the actions of the Head of the Land Office . The following conclusions are obtained: The validity of the Head of the Land Office of Gowa Regency issues several certificates of ownership, explained that, the Head of the Land Office has the authority to issue certificates of land rights, but in issuing such certificates are not based on AUPB, including the principle of legal certainty, the principle of expediency, the principle of impartiality, the principle of good service. The Head of the Land Office of Gowa Regency should not issue it, because procedurally and legislation is not fulfilled, so that the certificate of ownership that is issued becomes invalid. Legal protection of land holders from the actions of the Head of the Land

Office issuing certificates on behalf of the developer, preventively by submitting an objection to the issuance of the certificates to the Land Office. Objections are filed in writing to the certificate holder and the Head of the Land Office concerned or do not file a lawsuit to the Court regarding the control of the land or the issuance of the certificate, on the basis of the issuance of the certificate does not meet the requirements of the laws and regulations, especially the accuracy requirements. The reality of the objection that was submitted did not get a response from the Head of the Goa District Land Office, so the next step using the basis of repressive legal protection sued the Head of the Goa District Land Office, on the basis of having committed an illegal act

Keywords: Authority, Head of Land Office, Certificate

PENDAHULUAN

Peralihan hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998) ditindaklanjuti diterbitkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Perkaban No. 1 Tahun 2006).

Bidang tanah mempunyai arti penting di antaranya untuk pembangunan perumahan. Pembangunan perumahan dan kawasan pemukiman diusahakan oleh penyelenggara pembangunan perumahan atau pengembang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (selanjutnya disingkat UU No. 1 Tahun 2011). Diundangkannya UU No.1 Tahun 2011, dengan pertimbangan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif.

Perihal perolehan hak atas tanah melalui pembebasan tanah untuk kepentingan swasta diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 Tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal (Kepmen Agraria/ Kepala BPN No. 21 Tahun 1994).

Diterbitkannya Kepmen Agraria/Kepala BPN No. 21 Tahun 1994 dengan pertimbangan bahwa dalam rangka pelaksanaan Paket Deregulasi Oktober 1993 bidang Pertanahan sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal perlu ditetapkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang mengatur tata cara perolehan tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal dan pemberian, perpanjangan serta pembaharuan haknya.

Hal ini berarti bahwa diterbitkannya Kepmen Agraria/Kepala BPN No. 21 Tahun 1994 adalah sebagai pelaksana dari ketentuan tentang perolehan Izin Lokasi dan hak atas tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal.

Menurut pasal 1 angka 1 Kepmen Agraria/Kepala BPN No. 21 Tahun 1994 bahwa Perolehan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak. Hal ini berarti bahwa

maksud perolehan hak atas tanah yaitu melepaskan hubungan hukum antara pemilik tanah dengan haknya atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi.

Pembebasan tanah untuk kepentingan swasta dilakukan dilakukan secara langsung oleh pengembang dengan pemegang hak disertai ganti kerugian, perihal besarnya ganti kerugian ini pelaksanaannya diawasi oleh pemerintah daerah setempat. Bidang tanah yang telah dilepaskan haknya dari pemegang hak oleh pihak swasta untuk pembangunan perumahan, pengembang tidak langsung dapat menguasai bidang tanah tersebut, karena bidang tanah yang telah dilepaskan tersebut menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Pengembang harus menempuh prosedur dengan mengajukan permohonan hak atas tanah yang telah dibebaskan tersebut kepada negara.

Permohonan HGB, memuat keterangan mengenai pemohon. Apabila badan hukum mencantumkan nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik. Dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa sertifikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya. Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya), jenis tanah (pertanian, non pertanian), rencana penggunaan tanah, status tanahnya (tanah hak atau tanah negara), dan lain-lain keterangan mengenai jumlah bidang, luas, dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon dan keterangan lain yang dianggap perlu. Sertipikat menurut pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Apabila bidang tanah belum terdaftar dapat digunakan bukti lama sebagaimana dimaksud oleh ketentuan pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 beserta penjelasannya. Bukti lama yang dimaksud di antaranya petuk Pajak Bumi/*Landrente*, *girik*, *pipil*, *kerikil* dan *Verponding* Indonesia sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa menerbitkan sertipikat HGB atas nama PT. MTL yakni sertipikat Hak Milik No.000130/Kel.Mawang/tanggal 27 Januari 2004, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, Seluas 3499 M2 atas nama Syamsir Nugraha yang telah di rubah menjadi Sertipikat HGB No. 00250/Kel.Mawang, tanggal 12 Juli 2012, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, seluas 3499 M2 atas nama PT. Mappa Trans Land dan telah di pecah sehingga luasnya sisa 1544 M2.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin- doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi,¹ yaitu perlindungan hukum pemegang hak atas tanah akibat terbitnya sertipikat atas nama pengembang. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.²

¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi 1, Cetakan ke-6, Kencana, Jakarta, 2010, h. 35

²*Ibid.*, h. 93

ANALISIS

Keabsahan Wewenang Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat Hak Milik kemudian diubah menjadi Sertipikat HGB

Keabsahan atau sah menurut Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai telah dilaksanakan menurut hukum atau aturan yang berlaku. Keabsahan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Goa menerbitkan sertipikat Hak Milik No.000130, kemudian diubah menjadi Sertipikat HGB No. 00250/Kel.Mawang, yang berarti bahwa Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Goa menerbitkan sertipikat tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keabsahan ada hubungannya dengan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan sebagai pejabat pemerintah, ada dikaitkan dengan kewenangan tindak pemerintahan (*bestuur handelingen*), Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa ruang lingkup keabsahan meliputi: aspek kewenangan, *prosedur* dan *substansi*. Perihal keabsahan terkait dengan kewenangan Badan Pertanahan Nasional, sebagaimana dikutip dari Arie S Hutagalung, a. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional Indonesia; b. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya, tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana; c. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh Hukum terhadap gangguan oleh siapapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa atau pemerintah sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya.³ BPN mempunyai wewenang menerbitkan permohonan hak atas tanah berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, namun tidak mempunyai wewenang merubah status tanah dari hak milik menjadi hak guna bangunan.

Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, yang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, serta dibatasi oleh isi (*materiae*), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*). *Prosedur* berdasarkan asas negara hukum, yaitu berupa perlindungan hukum bagi masyarakat; asas demokrasi yaitu pemerintah harus terbuka, sehingga ada peran serta masyarakat (*inspraak*); asas instrumental yaitu efisiensi dan efektivitas artinya tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi. *Substansi* bersifat mengatur dan mengendalikan apa (sewenang-wenang/legalitas ekstern) dan untuk apa (penyalahgunaan wewenang, melanggar undang-undang/legalitas intern).⁴

Wewenang badan atau pejabat dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa tersebut diambil dari pendekatan dalam hukum administrasi. Menurut Philipus M. Hadjon terdapat 3 (tiga) pendekatan utama dalam hukum administrasi, yaitu:⁵

- 1) Pendekatan terhadap kekuasaan yang dikenal dengan pendekatan *ultra vires*, pendekatan tersebut menggambarkan kekuasaan (pemerintah) dalam hal ini BPN Kabupaten Gowa sebagai fokus hukum administrasi;
- 2) Pendekatan hak asasi (*rights based approach*), merupakan pendekatan baru dalam hukum administrasi, fokus utama pendekatannya adalah perlindungan hak-hak asasi dalam

³ Arie S Hutagalung, Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, LPHI, Jakarta, 2005, h. 377-378.

⁴ Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, hlm. 7. (selanjutnya disingkat Philipus M. Hadjon 1)

⁵ Philipus M. Hadjon, et all, Hukum Administrasi dan Good Governance, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h. 8-9. (selanjutnya disingkat Philipus M. Hadjon 2)

hal ini hak pemegang tanah dengan status hak milik yaitu Haeruddin, dan asas-asas pemerintahan yang baik;

- 3) Pendekatan fungsionalis yang melengkapi pendekatan yang ada sebelumnya dengan titik pijak bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah pejabat (orang) dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa.

Pendekatan hak asasi yang dimaksud adalah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Khusus pendekatan hak asasi terutama asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Menurut Philipus M. Hadjon melakukan penerapan AUPB pada putusan Mahkamah Agung dan menyimpulkan dua unsur yang memegang kunci pokok dalam putusan, yaitu prinsip kecermatan (*carefulness*) dan prinsip persamaan (*equality*). Meski demikian, selain dua prinsip tersebut, dalam penyelenggaraan pemerintahan berlaku AUPB antara lain menyangkut dua hal, yaitu: jangan ada penyalahgunaan wewenang dan juga jangan ada tindakan sewenang-wenang.⁶

Berdasarkan pendapat Philipus M. Hadjon tersebut, asas berhoorlijk yang banyak diterapkan dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara meliputi:

- 1) Asas kecermatan
- 2) Asas persamaan.
- 3) Asas larangan penyalahgunaan wewenang
- 4) Asas larangan sewenang-wenang.

AUPB dalam hukum positif Indonesia dapat diketemukan dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35) dan terakhir Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) yang meliputi:

- 1) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- 2) bertentangan dengan AUPB

Perubahan atas Pasal 53 ayat (2) UU PTUN, AUPB sudah secara normatif menjadi alasan untuk mengajukan gugatan menyangkut keabsahan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Tetapi permasalahannya, bahwa Penjelasan Pasal 53 ayat (2) memberlakukan AUPB sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UU Nomor 28 Tahun 1999 kepada para penyelenggara Negara secara keseluruhan. Hal ini berbeda dengan algemene beginselen behoerlijk van bestuur (ABBB) merupakan *levende beginselen*, berkembang dalam praktik pemerintahan. Dalam Wet AROB 1975 Pasal 8 dinyatakan dalam praktik pemerintahan. Dalam Wet AROB 1975 Pasal 8 dinyatakan: "*in strijd met in het algemeen rechtsbewustzijn levend Beginselen van behoerlijk bestuur*" (bertentangan dengan apa yang dalam kesadaran hukum umum merupakan asas-asas yang berlaku/hidup tentang pemerintahan yang baik).

Penjelasan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN yang dimaksudkan dengan asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari korupsi, Kolusi, dan Nipotisme, adalah meliputi asas :

- 1) Kepastian hukum
- 2) Tertib penyelenggaraan Negara
- 3) Keterbukaan
- 4) Proporsionalitas

⁶Philipus M. Hadjon 1, *Loc. Cit.*

5) Profesionalitas

6) Akuntabilitas

Dikaitkan dengan pendekatan kekuasaan, pemerintah akan menjalankan pemerintahan diberikan kekuasaan, yang dengan kekuasaan ini pemerintah melaksanakan pembangunan, pengaturan dan pelayanan. Berkaitan dengan fungsi instrumen yang menetapkan instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menggunakan kekuasaannya dan norma pemerintahan serta instrumen yang digunakan harus menjamin perlindungan hukum bagi rakyat. Hal ini berarti bahwa pemerintah dalam menggunakan kekuasaannya dilaksanakan untuk menjamin perlindungan hukum bagi rakyat, yang berarti jika pendekatan kekuasaan tersebut melanggar hak rakyat dapat dikatakan tidak menjamin perlindungan hukum bagi rakyat.

Memperhatikan uraian dan pembahasan mengenai keabsahan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa, menerbitkan sertipikat Hak Milik No.000130/Kel.Mawang/tanggal 27 Januari 2004, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, Seluas 3499 M2 atas nama Syamsir Nugraha yang telah di rubah menjadi Sertipikat HGB No. 00250/Kel.Mawang, tanggal 12 Juli 2012, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, seluas 3499 M2 atas nama PT. Mappa Trans Land dan telah di pecah sehingga luasnya sisa 1544 M2. PT. Mappa, dapat dijelaskan bahwa, meskipun Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa mempunyai kewenangan untuk menerbitkan sertipikat hak atas tanah, namun dalam menerbitkan sertipikat tersebut harus memperhatikan asas kecermatan. Dikatakan melanggar asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan, karena seharusnya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa tidak menerbitkan sertipikat yang dimohonkan tersebut mengingat di atas tanah tersebut telah ada hak dan pemilik hak atas tanah tersebut.

Perlindungan Hukum Berkaitan Dengan Bukti Lama Kepemilikan Tanah

Pemegang sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan, ketentuan pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA bahwa pendaftaran meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut sebagaimana pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997.

Sertipikat adalah bukti buat sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 UUPA, menurut pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 jo pasal 19 ayat (2) UUPA sebagai surat bukti kuat atas tanah, sehingga dalam penguasaannya memperoleh perlindungan hukum, sesuai dengan yang

dikemukakan oleh Satjipto Raharjo, bahwa maksud perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Sebagai pemegang hak yang kuat, maka perlu diberikan suatu perlindungan dalam menggunakan haknya sebagai hak asasi dari kemungkinan dirugikan oleh orang lain.

HR memiliki tanah darat/tanah perumahan yang berada di Lompo Gusung, Persil No. 4 dan lain-lain, seluas \pm 1,59 HA, terletak di Kelurahan Mawang, Kecamatan Somba Opu, Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan. Bidang tanah tersebut diperoleh melalui membeli dari beberapa orang penjual dengan bukti hak berupa masing-masing sertipikat diterbitkan di atas rincik persil 4 D.II seluas \pm 1,59 Ha tanpa nomor kohir sebagai bukti kepemilikan, Rincik Persil No. 4 D II Kohir 676 Cl seluas \pm 0,31 Ha dan Rincik Persil No. 4 D II Kohir 673 Cl seluas \pm 0,31 Ha.

Ketika terjadi sengketa, karena para penjual memperlmasalahkan dan hingga proses pengadilan. Putusan Pengadilan Negeri Sungguminasa No.43/ PDT.G/ 1996/PN. Sungg, tanggal 3 Maret 1997 dalam kasus gugatannya dengan “para tergugat”.

Putusan Pengadilan Negeri Sungguminasa No.43/PDT.G/1996/PN. Sungg, dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Ujung Pandang/Makassar dalam putusannya No. 314/Pdt/1997/ PT.Uj.PDG, tanggal 4 September 1997 dan dikuatkan oleh Mahkamah Agung dalam putusannya No.3549K/PDT.G/1998, tanggal 2 Juni 2000 dan Putusan Mahkamah Agung dalam upaya Peninjauan Kembali No. 307 PK/PDT/2012, tanggal 20 November 2012.

HR berdasarkan eksekusi langsung menguasai bidang tanah tersebut dengan membangun pagar kawat duri empat persegi dan rumah gubuk di atasnya, namun beberapa bulan kemudian pagar duri dibongkar oleh Syamsir Nugraha dan membangun beberapa unit rumah yang di kenal dengan Perumahan Danau Alam Pendidikan. Pada tanggal 27 Januari 2004 Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa menerbitkan Sertipikat Hak milik No.00130/Kel.Mawang/tanggal 27 Januari 2004, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, seluas 3499 M2 atas nama “Para tergugat”.

Sertipikat Hak milik No. 000130/ Kel. Mawang, Tanggal 27 Januari 2014, Surat ukur No. 00091, Tanggal 12-11-2003, Seluas 3499 M2 atas nama Masia Binti Bilasairidan Sertipikat Hak Milik No. 000131/ Kel. Mawang, Tanggal 27 Januari 2004, Surat ukur No. 00092, Tanggal 12-11-2003, seluas 2520 M2, atas nama “Para tergugat” dan turunannya di atas, berasal dari “Para tergugat” dalam Perkara No. 43/PDT.G/1996/PN.SUNGG). Sertipikat Hak Milik No.000130/ Kel.Mawang/tanggal 27 Januari 2004, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, Seluas 3499 M2 atas nama “Para tergugat” yang telah di rubah menjadi Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 00250/ Kel.Mawang, tanggal 12 Juli 2012, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, seluas 3499 M2 atas nama PT. MTL dan telah di pecah sehingga luasnya sisa 1544 M2. PT. MTL membangun perumahan setelah Bupati Kab.Gowa menerbitkan izin persetujuan prinsip dan IMB. Terbitnya sertipikat atas nama PT. MTL dan izin prinsip serta IMB tersebut, HR menderita kerugian.

HR dalam menggunakan hak atas tanah memperoleh perlindungan hukum baik preventif maupun perlindungan hukum represif. Sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa terdapat dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu:⁷

- 1) perlindungan hukum yang preventif dan
- 2) perlindungan hukum yang represif.

⁷Ibid.

Pada perlindungan hukum yang preventif, pihak yang haknya dilanggar dalam hal ini HR diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Hak mengajukan keberatan tersebut termasuk perlindungan hukum non yuridis karena pengajuan keberatan tidak dilakukan melalui jalur pengadilan. Hal ini berarti perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dalam hal ini terjadinya pelanggaran oleh pihak-pihak yang menimpa HR. Sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa permasalahan terhadap pelanggaran di pengadilan atau perlindungan hukum yuridis. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan.⁸ Pemerintah dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa dalam menjalankan tugas dan wewenang berkaitan dengan pertanahan dalam menerbitkan suatu keputusan tertulis, konkret, individual dan final diharapkan untuk tidak merugikan pihak lain dalam hal ini HR.

HR selaku pemegang Sertifikat hak atas tanah yang bidang tanahnya terletak di Lompo Gusung, Persil No. 4 dan lain-lain, seluas \pm 1,59 HA, terletak di Kelurahan Mawang, Kecamatan Somba Opu, Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan, sehingga mendapatkan perlindungan hukum baik preventif maupun represif. Sertipikat sebagai surat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, data fisik yang dimaksud adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebani. HR, sebagai pemegang hak yang berarti telah jelas mengenai letak, luas dan batas serta status tanah dan pemegang haknya.

Sebagaimana ditentukan di dalam pasal 21 UUPA, bahwa hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 UUPA dengan fungsi sosial atas tanah, hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Bidang tanah dengan status hak milik tersebut oleh pemiliknya dijual dan kemudian sebagai pembeli adalah HR, dengan Perjanjian Pengikatan Jual Beli.

Perjanjian pengikatan jual beli, dengan kuasa menjual, meskipun belum terjadi peralihan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli, setidaknya telah memberikan perlindungan kepada pembeli dalam hal ini HR. Perlindungan hukum diberikan kepada HR dengan menghadap ke PPAT didasarkan surat kuasa menjual dibuatkan akta jual beli hak atas tanah. Bukti akta jual beli yang dibuat di hadapan PPAT tersebut dapat digunakan sebagai dasar menghadap PPAT untuk dibuatnya akta jual beli, dan dijadikan dasar peralihan hak atas tanah dan menghadap Kepala Kantor Pertanahan guna keperluan pengurusan sertipikat hak atas tanah. hal ini berarti bahwa HR sebagai pembeli beritikad baik, maka dalam menggunakan haknya atas tanah tersebut mendapatkan perlindungan hukum baik perlindungan hukum preventif untuk mengajukan keberatan atas terbitnya sertipikat HGB atas nama PT. MTL dan sekaligus perlindungan hukum represif, yakni mengajukan gugatan jika haknya atas bidang tanah tersebut dilanggar.

Terhadap tindakan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa yang menerbitkan Sertipikat Hak milik No.00130/Kel. Mawang/ tanggal 27 Januari 2004, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, seluas 3499 M2 atas nama Syamsir Nugraha yang telah di rubah menjadi. Sertipikat Hak Guna Bangunan No.00250/ Kel.Mawang, tanggal 12 Juli

⁸*Ibid*, h. 2.

2012, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, Seluas 3499 M2 atas nama PT. MTL dan turunannya berasal dari Sertipikat Hak milik No. 000130/Kel. Mawang, Tanggal 27 Januari 2014, Surat ukur No. 00091, Tanggal 12-11-2003, Seluas 3499 M2 atas nama "Para tergugat" dan Sertipikat Hak Milik No. 000131/ Kel. Mawang, Tanggal 27 Januari 2004, Surat ukur No. 00092, Tanggal 12-11-2003, seluas 2520 M2, atas nama "Pare tergugat" dan turunannya di atas, berasal dari "Para tergugat" dalam Perkara No. 43/PDT.G/ 1996/PN.SUNGG). Sertipikat Hak Milik No.000130/ Kel.Mawang/ tanggal 27 Januari 2004, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, Seluas 3499 M2 atas nama "Para tergugat" yang telah di rubah menjadi Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 00250/ Kel.Mawang, tanggal 12 Juli 2012, Surat Ukur No.00091, tanggal 12-11-2003, seluas 3499 M2 atas nama PT. MTL dan telah di pecah sehingga luasnya sisa 1544 M2. Hal ini berarti bahwa Kantor Pertanahan telah menerbitkan sertipikat HGB atas nama PT. MTL tidak berlandaskan hukum.

Perihal pembatalan terdapat perbedaan antara batal, dapat dibatalkan dan batal demi hukum.⁹ Pembatalan Menurut Utrecht sebuah ketetapan yang tidak sah menurut Utrecht, mengenal tiga macam yakni

- 1) Batal (*nietig/ absolute nietig*)
- 2) Batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*)
- 3) Dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

Ketetapan yang batal (*nietig/ absolute nietig*) berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Bagi hukum, akibat perbuatan hukum itu tidak ada sejak semula. Ketetapan batal karena hukum atau batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*) berakibat suatu perbuatan untuk sebagian atau keseluruhan bagi hukum dianggap tidak pernah ada (dihapuskan) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan pemerintahan batalnya sebagian atau seluruh akibat ketetapan itu. Ketetapan untuk dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) berarti bagi hukum bahwa perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berkompeten (pembatalan itu diadakan karena perbuatan tersebut mengandung sesuatu kekurangan). Dikaitkan dengan tindakan pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional yang merupakan badan atau pejabat tata usaha Negara dapat berakibat batal demi hukum, batal atau dapat dibatalkan. Keputusan pemerintah dapat batal demi hukum apabila tindakan atau keputusan itu dibuat dengan nyata-nyata tanpa wewenang.¹⁰

Bagi hukum perbuatan tersebut ada sampai waktu pembatalannya dan oleh sebab itu segala akibat yang ditimbulkan antara waktu mengadakannya sampai waktu pembatalannya menjadi sah (terkecuali dalam hal undang-undang menyebutkan beberapa bagian akibat itu tidak sah). Setelah pembatalan maka perbuatan itu tidak ada dan bila mungkin diusahakan supaya akibat yang telah terjadi itu semuanya atau sebagiannya hapus.¹¹

Pembatalan sertipikat hak atas tanah hanya diperkenankan jika jangka waktunya berakhir; dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi; dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; dicabut untuk kepentingan umum; ditelantarkan; tanahnya musnah; sebagaimana pasal 40 UUPA.

Sertipikat hak atas tanah sebagai surat bukti yang kuat bagi pemegangnya, sehingga sesuai dengan ketentuan pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tidak dapat dibatalkan

⁹Philipus M. Hadjon 2, *Op. Cit.*, h. 30.

¹⁰*Ibid.*

¹¹Majalah Konstitusi Juni 2013, Miftahul huda, *Batal Demi Hukum*, edukasi.kompasiana.com/2013/10/19/batal-demi-hukum

setelah jangka waktu lima tahun lebih, kecuali terbukti sebagai pendaftar yang beritikad tidak baik. Apabila dikaitkan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan pertanahan nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara, menurut ketentuan pasal 84 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, bahwa Pada saat Peraturan ini mulai berlaku, maka Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan pertanahan nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 62 Perkaban No. 3 Tahun 2011, bahwa sertipikat hak atas tanah yang mengandung cacat hukum administrasidilakukan pembatalan atau perintah pencatatan perubahan pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut peraturan perundang-undangan. Cacat hukum administrasi antara lain: kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah; kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran peralihan hak dan/atau sertipikat pengganti; kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat; kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/atau perhitungan luas; tumpang tindih hak atau sertipikat hak atas tanah; kesalahan subyek dan/atau obyek hak; dan kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Selain mengajukan pembatalan, pemegang hak dalam hal ini HR dapat mengajukan keberatan sebagaimana dimaksud oleh pasal 66 Perkaban No. 3 Tahun 2011 bahwa perbuatan hukum administrasi pertanahan terhadap sertipikat hak atas tanah yang cacat hukum administrasi dilaksanakan oleh Pejabat yang berwenang paling lambat 6 (enam) bulan setelah diketahui adanya cacat hukum administrasi, kecuali terdapat alasan yang sah untuk menunda pelaksanaannya. Alasan yang sah untuk menunda atau menolak pelaksanaan perbuatan hukum administrasi pertanahan antara lain: a. surat yang akan dibatalkan sedang dalam status diblokir, disita oleh pejabat yang berwenang (*conservatoir beslag*-CB); b. tanah yang dimohon perbuatan hukum administrasi merupakan tanah yang merupakan obyek perkara di pengadilan; pelaksanaan pembatalan diperkirakan dapat menimbulkan gejolak sosial/konflik massal. Yang dimaksud obyek perkara di pengadilan: terdapat putusan pengadilan yang saling bertentangan menyangkut status tanah dan/atau status kepemilikan tanah yang bersangkutan; b. terdapat keberatan pihak tertentu terhadap perbuatan hukum pertanahan yang akan dilakukan terhadap tanah yang bersangkutan, dan untuk itu telah diajukan gugatan di pengadilan menyangkut kepemilikan atau keabsahan sertipikat hak atas tanah yang menjadi kasus tersebut dan telah memperoleh putusan yang mengabulkan keberatan tersebut; c. terdapat putusan pengadilan lain atas pihak-pihak yang tidak mengajukan keberatan dan tidak terkait dengan pemohon perbuatan hukum pertanahan, akan tetapi putusan pengadilan tersebut berkaitan dengan status tanah dan/atau status kepemilikan tanah yang akan dimohonkan perbuatan hukum administrasi. Penundaan atau penolakan pelaksanaan perbuatan hukum pertanahan karena cacat hukum administrasi wajib dilaporkan oleh Kepala Kantor atau Kepala Kantor Wilayah kepada Kepala Kantor Pertanahan dalam waktu paling lambat 3 (tiga) bulan setelah diketahui adanya cacat hukum administrasi, dengan disertai penjelasan mengenai alasan tidak dapat dilaksanakannya pembatalan karena cacat hukum administrasi.

Permohonan pendaftaran yang diajukan oleh HR untuk bidang tanah dengan status hak milik tidak didasarkan permohonan hak melainkan pendaftaran untuk balik nama sertipikat, yang berarti tidak ada kaitannya dengan cacat administrasi berkaitan dengan kesalahan **prosedur** dalam proses pendaftaran peralihan hak dan/atau sertipikat pengganti; kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah

bekas milik adat; kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/atau perhitungan luas; tumpang tindih hak atau sertipikat hak atas tanah; kesalahan subyek dan/atau obyek hak; dan kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan. HR dapat mengajukan keberatan terkait dengan penolakan permohonan hak karena telah terbit HBG atas nama PT. MTL dengan status tanah dan/atau status kepemilikan tanah yang akan dimohonkan perbuatan hukum administrasi. Penolakan pelaksanaan perbuatan hukum pertanahan karena cacat hukum administrasi (kesalahan subyek) wajib dilaporkan oleh Kepala Kantor atau Kepala Kantor Wilayah kepada Kepala Kantor Pertanahan dalam waktu paling lambat 3 (tiga) bulan setelah diketahui adanya cacat hukum administrasi, dengan disertai penjelasan mengenai alasan tidak dapat dilaksanakannya pembatalan karena cacat hukum administrasi.

Permohonan hak atas tanah yang diajukan oleh PT. MTL merupakan kewenangan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa, yang bertanggungjawab atas kerugian yang diderita disebabkan oleh orang-orang yang berada di bawah tanggungjawabnya. Hal ini berarti bahwa Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa, bertanggung gugat atas kerugian yang diderita oleh HR atas dasar telah melakukan perbuatan melanggar hukum.

Berdasarkan uraian dan pembahasan sebagaimana tersebut di atas berkaitan dengan perlindungan hukum pemegang hak atas tanah atas terbitnya sertipikat atas nama PT. MTL, dapat dijelaskan bahwa HR sebagai pemegang hak atas tanah mendapatkan perlindungan hukum baik perlindungan hukum preventif maupun represif. Perlindungan hukum diberikan kepada HR sebagai pembeli bidang tanah dengan itikad baik, sehingga terbitnya sertipikat HGB atas nama PT. MTL tersebut tidak mempengaruhi hak dari HR untuk menguasai bidang tanah sengketa. Perlindungan hukum dengan mengajukan pembatalan sertipikat HGB tersebut dan mengajukan gugatan atas dasar Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa telah melakukan perbuatan melanggar hukum berupa penggantian biaya, rugi dan bunga sebagaimana pasal 1365 jo pasal 1246 B.W.

KESIMPULAN

- a. Keabsahan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa menerbitkan beberapa sertipikat hak milik, dijelaskan bahwa, Kepala Kantor Pertanahan mempunyai kewenangan menerbitkan sertipikat hak atas tanah, namun dalam menerbitkan sertipikat tersebut tidak didasarkan atas AUPB, di antaranya asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas pelayanan yang baik. Seharusnya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa tidak menerbitkan, karena secara procedural dan peraturan perundang-undangan tidak dipenuhinya, sehingga sertipikat hak milik yang diterbitkannya menjadi tidak sah.
- b. Perlindungan hukum pemegang tanah atas tindakan Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat atas nama pengembang, secara preventif dengan cara mengajukan keberatan atas terbitnya sertipikat tersebut kepada Kantor Pertanahan. Keberatan diajukan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut, atas dasar penerbitan sertipikat tersebut tidak memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan khususnya syarat kecermatan. Kenyataannya keberatan yang diajukan tersebut tidak mendapatkan tanggapan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Goa, sehingga langkah berikutnya menggunakan dasar perlindungan hukum represif menggugat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Goa, atas dasar telah melakukan perbuatan melanggar hukum .

DAFTAR PUSTAKA

Hadjon, Philipus M., Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994

_____, Hukum Administrasi dan Good Governance, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010

Hutagalung,, Arie S, Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, LPHI, Jakarta, 2005

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi 1, Cetakan ke-6, Kencana, Jakarta, 2010

Majalah Konstitusi Juni 2013, Miftahul huda, *Batal Demi Hukum*, edukasi.kompasiana.com/2013/10/19/batal-demi-hukum



LETTER OF ACCEPTANCE

Dear, **Fenny Pondaag**

We would like to inform you that your paper titled “**KEABSAHAN WEWENANG KEPALA KANTOR PERTANAHAN MENERBITKAN SERTIPIKAT HAK MILIK KEMUDIAN DIUBAH MENJADI SERTIPIKAT HAK GUNA BANGUNAN**” has been accepted for publication in **Jurnal Media Hukum dan Peradilan**, Program Pascasarjana Universitas Sunan Giri Surabaya ISSN : **2654-8178** (Online) - **2442-7829** (Print) Volume 5, Number 2 2019. Based on the Recommendation of the Editorial Board without any major corrections in the content submitted by the researcher. Please visit the link below to download the paper :

<https://ejournal-pps.unsuri.id/index.php/jmhp/article/view/91>

This letter is the official confirmation of acceptance of your research paper.
Your research work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Kindly acknowledge the Paper acceptance

Thank & Regards.
Chief Editor of
Jurnal Media Hukum dan Peradilan



Ahmad Syafii