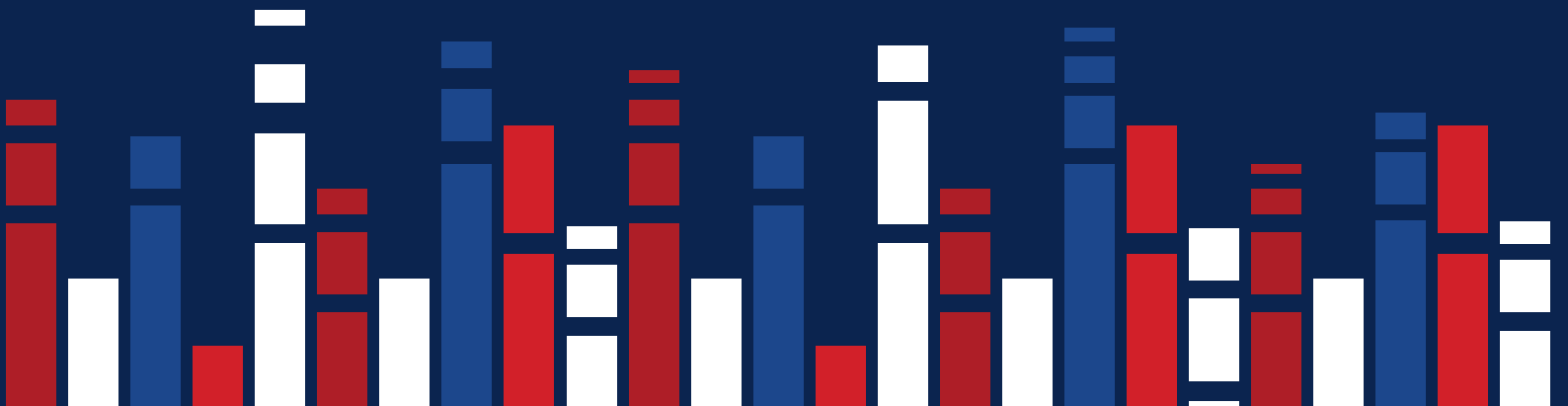
Judicial Sector Support Program

Kingdom of the Netherlands

Penelitian Sosio-Legal

Pembeli Beritikad Baik

Perlindungan Hukum bagi Pembeli



Judicial Sector Support Program

PENELITIAN SOSIO-LEGAL

Pembeli Beritikad Baik

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMBELI YANG BERITIKAD BAIK DALAM PLURALISME JUAL BELI TANAH

TIM PENULIS
Dr. Widodo Dwi Putro, S.H., M.Hum.
Ahmad Zuhairi, S.H., M.H.
Syukron Salam, S.H., M.H.
Elizabeth Taruli Lubis, S.H.
Ariehta Eleison Sembiring, S.H.

EDITOR
Imam Nasima, LL.M.

This project is funded by the Netherlands Embassy in Jakarta and is implemented by the Center for International Legal Cooperation (CILC), in partnership with the Indonesian Institute for Independent Judiciary (LeIP). For more information please visit www.cilc.nl.

DAFTAR ISI

DAFTAR SINGKATAN 3
RINGKASAN EKSEKUTIF 5
Praktek Pembelian Tanah Melalui PPAT 9
Praktek Pembelian Tanah Melalui Lelang 15
Praktek Jual Beli Tanah di Bawah Tangan 19
BAB I PENDAHULUAN 24
Latar Belakang 24
Metode Penelitian 28
BAB II PRAKTEK PEMBELIAN TANAH MELALUI PPAT 31
Perspektif Umum Mengenai Jual Beli Tanah Bersertifikat 31
Perspektif Hakim Mengenai Jual Beli Melalui PPAT 40
Studi Kasus: Faktor Penyebab Sengketa Jual Beli Tanah Bersertifikat 43
Contoh Kasus (1): Jual Beli Tanah "Nominee" di Gili Trawangan 43
Contoh Kasus (2): Sengketa Jual Beli Tanah Hibah di Lombok Timur 53
BAB III PRAKTEK PEMBELIAN TANAH MELALUI LELANG 65
Perspektif Umum Mengenai Lelang 65
Perspektif Hakim Mengenai Perlindungan Pembeli Lelang 77
Studi Kasus: Praktek Penentuan Nilai Limit Objek Lelang 79
Contoh Kasus (3): Sengketa Jual Beli Tanah Lelang di Rembang Jawa Tengah 80
BAB IV PRAKTEK JUAL BELI TANAH DI BAWAH TANGAN 93
Perspektif Umum Mengenai Jual Beli Tanah di Bawah Tangan 93
Perspektif Hakim Mengenai Jual Beli Tanah di Bawah Tangan 94
Keberagaman Praktek Pelaksanaan Jual Beli Tanah di Bawah Tangan 96
Perspektif Jual Beli Tanah di Bawah Tangan di Lombok 97
Contoh Kasus (4): Jual Beli Tanah Secara Lisan di Lombok Tengah 105
Perspektif Jual Beli Tanah di Bawah Tangan di Magelang 111
Contoh Kasus (5): Praktek Jual Beli Tanah di Bawah Tangan di Magelang 118
Perspektif Jual Beli Tanah di Bawah Tangan di Jakarta 123
Contoh Kasus (6): Sengketa Tanah di Meruya Selatan 124
BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 141
Pembelian Tanah Melalui PPAT 141
Pembelian Tanah Melalui Lelang 146

Pembelian Tanah di Bawah Tangan.....148
DAFTAR PUSTAKA 152

DAFTAR SINGKATAN

AJB	Akta Jual Beli
ALU	Asset Liquidation Unit
APHT	Akta Pemberian Hak Tanggungan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
DKI	Daerah Khusus Ibukota
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPPKAD	Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
HGB	Hak Guna Bangunan
HIR	Herzien Inlandsch Reglement (Reglemen Indonesia Yang Diperbaharui)
HT	Hak Tanggungan
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
IPEDA	Iuran Pendapatan Daerah
KIP	Komisi Informasi Pusat
KJPP	Kantor Jasa Penilai Publik
KK	Kepala Keluarga
KKP	Komputerisasi Kantor Pertanahan
KPKNL	Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUH Perdata	Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
KY	Komisi Yudisial
MA	Mahkamah Agung
NJOP	Nilai Jual Objek Pajak
PA	Pengadilan Agama
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
Pemda	Pemerintah Daerah
Pemprov	Pemerintah Provinsi
PLTU	Pembangkit Listrik Tenaga Uap
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
PN	Pengadilan Negeri
PP	Peraturan Pemerintah
PPAT	Pejabat Pembuat Akta Tanah
PT	Pengadilan Tinggi
PT	Perseroan Terbatas
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
RBg	Rechtsreglement Buitengewesten (Reglemen Daerah Seberang)
RT	Rukun Tetangga
RW	Rukun Warga
SDM	Sumber Daya Manusia
SEMA	Surat Edaran Mahkamah Agung
SHM	Sertifikat Hak Milik

SHT	Sertifikat Hak Tanggungan
SIPPT	Surat Ijin Penunjukan Penggunaan Tanah
SKPT	Surat Keterangan Pendaftaran Tanah
SP3L	Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lahan/Lokasi
SPPT	Surat Pemberitahuan Pajak Terutang
UU	Undang-Undang
UUHT	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah
UUPA	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
WNA	Warga Negara Asing
WNI	Warga Negara Indonesia

RINGKASAN EKSEKUTIF

Penelitian sosio-legal ini merupakan pengembangan dari penelitian doktriner sebelumnya yang berjudul "Penjelasan Hukum: Perlindungan Bagi Pembeli Yang Beritikad Baik Dalam Sengketa Perdata Berobyek Tanah".[1] Penelitian yang dilaksanakan sebelumnya itu, merupakan kajian hukum doktriner (studi literatur, peraturan, dan putusan pengadilan), dengan tujuan mempromosikan konsistensi dan kepastian hukum, khususnya mengenai pengertian pembeli beritikad baik dalam sengketa perdata berobyek tanah.

Penelitian sosio-legal ini juga mengangkat isu yang sama yakni, tentang "perlindungan bagi pembeli yang beritikad baik", dalam jual beli tanah, tetapi dengan menggunakan perspektif dan metode yang berbeda. Perbedaannya, penelitian sosio-legal ini, tidak hanya berhenti pada studi literatur, peraturan, dan putusan pengadilan saja, melainkan juga menggunakan data hasil wawancara dan observasi, untuk menjelaskan bagaimana bekerjanya hukum secara nyata, sehubungan dengan perlindungan pembeli yang beritikad baik dalam sengketa perdata berobyek tanah. Dengan demikian, penelitian ini juga mengamati bagaimana peran institusi dan aktor-aktor terkait, hingga penyebab-penyebab timbulnya sengketa.

Harapannya, penelitian sosio-legal ini dapat membantu Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam mengurai akar sengketa pertanahan, karena jumlah kasus tanah yang masuk ke pengadilan sangatlah besar. Penelitian sosio-legal ini akan menunjukkan bahwa fenomena sengketa pertanahan itu ternyata perlu penanganan yang melibatkan banyak pihak, terutama Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kantor Lelang, dan Kepala Desa. Oleh karena itu, penelitan ini juga memberi masukan perbaikan kepada institusi-institusi di luar pengadilan, yaitu BPN, Notaris/PPAT, Menteri Keuangan/Kantor Lelang, dan Kepala Desa, terkait perlindungan pembeli yang beritikad baik dengan obyek tanah.

Sejauh ini, Mahkamah Agung sebenarnya telah mencoba untuk merumuskan perlindungan pembeli beritikad baik, melalui kesepakatan Rapat Pleno Kamar Perdata yang tertuang dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7/2012. Di dalam butir ke-IX dirumuskan bahwa:

- "Perlindungan harus diberikan kepada pembeli yang itikad baik sekalipun kemudian diketahui bahwa penjual adalah orang yang tidak berhak (obyek jual beli tanah)."
- "Pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada Penjual yang tidak berhak."

Hal serupa juga berlaku bagi Pemegang Hak Tanggungan yang beritikad baik, di mana disebutkan pula di dalam butir ke-VIII bahwa:

[1] Widodo Dwi Putro, et al, ***Penjelasan Hukum Pembeli Beritikad Baik: Perlindungan Hukum Pembeli Yang Beritikad Baik Dalam Sengketa Perdata Berobyek Tanah***, 2016. Lihat: http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Pembeli-Beritikad-Baik-Hukum-Perdata.pdf.

- "Pemegang Hak Tanggungan yang beritikad baik harus dilindungi sekalipun kemudian diketahui bahwa pemberi hak tanggungan adalah orang yang tidak berhak."

Dalam kesepakatan-kesepakatan Rapat Pleno Kamar Perdata selanjutnya, sebagaimana dilampirkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4/2016 yang menyempurnakan SEMA No. 5/2014, kriteria pembeli yang beritikad baik telah lebih diperjelas lagi oleh Mahkamah Agung, dengan kriteria sebagai berikut (dikutip sebagaimana aslinya):

a. Melakukan jual beli atas objek tanah tersebut dengan tata cara/prosedur dan dokumen yang sah sebagaimana telah ditentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:
    - Pembelian tanah melalui pelelangan umum, atau;
    - Pembelian tanah di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah), atau;
    - Pembelian terhadap tanah milik adat/yang belum terdaftar yang dilaksanakan menurut ketentuan hukum adat, yaitu:
        i. dilakukan secara tunai dan terang (di hadapan/diketahui Kepala Desa/Lurah setempat).
        ii. didahului dengan penelitian mengenai status tanah objek jual beli dan berdasarkan penelitian tersebut menunjukkan bahwa tanah objek jual beli adalah milik penjual.
    - Pembelian dilakukan dengan harga yang layak.
b. Melakukan kehati-hatian dengan meneliti hal-hal berkaitan dengan objek tanah yang diperjanjikan, antara lain:
    - Penjual adalah orang yang berhak/memiliki hak atas tanah yang menjadi objek jual beli, sesuai dengan bukti kepemilikannya, atau;
    - Tanah/objek yang diperjualbelikan tersebut tidak dalam status disita, atau;
    - Tanah/objek yang diperjualbelikan tidak dalam status jaminan/Hak Tanggungan, atau;
    - Terhadap tanah yang bersertifikat, telah memperoleh keterangan dari BPN dan riwayat hubungan hukum antara tanah tersebut dengan pemegang sertifikat.

Namun, pertanyaan berikutnya, bagaimana cara pandang para hakim dapat menilai apakah pembeli memang semestinya harus dilindungi?

Dari wawancara yang kami lakukan dengan sejumlah hakim di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung, dalam penelitian ini, sekurang-kurangnya terdapat empat parameter yang pada umumnya digunakan para hakim untuk mempertimbangkan apakah pembeli harus dianggap sebagai pembeli beritikad baik yang mesti dilindungi, sebagaimana dapat dirangkum di bawah ini. Keempat parameter ini sebenarnya kurang lebih sama dengan rumusan Mahkamah Agung yang telah tertuang pada SEMA No. 4/2016 yang telah disebutkan sebelumnya tadi.

Pertama, hakim berpendapat bahwa pembeli dapat dikategorikan beritikad baik, terkait jual beli tanah milik adat atau belum terdaftar, jika itu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum adat, yakni memenuhi unsur riil, tunai, dan terang.[2]

Dari kajian literatur, pengertian riil, tunai dan terang ini dapat diartikan sebagai berikut:[3]

- Riil, berarti kehendak yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan nyata misalnya telah diterimanya uang oleh penjual dan dibuatnya perjanjian di hadapan Kepala Desa.
- Tunai adalah penyerahan hak oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran oleh pembeli dan seketika itu juga hak sudah beralih.
- Disebut terang, jika dilakukan di hadapan Kepala Adat atau Kepala Desa yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan pemindahan hak tersebut (ditambah dengan saksi-saksi) sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh umum.

Meski pada dasarnya sepakat dengan pendapat bahwa jual beli tanah milik adat atau belum terdaftar harus memenuhi unsur riil, tunai, dan terang, terdapat juga hakim yang menambahkan unsur (syarat) penguasaan, yakni agar pembeli terlindungi harus menguasai tanah secara nyata pasca jual beli tanah.[4]

Sementara itu, terdapat pendapat hakim yang menambahkan, bahwa perlindungan jual beli di bawah tangan ini sebenarnya bersifat transisi atau sementara. Sehingga, ke depannya, jual beli tanah harus dilakukan melalui pejabat berwenang, yakni Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).[5]

Kedua, pembeli juga dapat dikategorikan sebagai pembeli beritikad baik, apabila jual beli yang dilakukannya telah memenuhi prosedur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Maksudnya, pembeli akan dianggap beritikad baik, apabila jual beli tanah itu telah dilakukan di hadapan PPAT dan didaftarkan di kantor pertanahan.[6]

Ketiga, pembeli dapat dianggap beritikad baik, jika jual beli telah dilakukan dengan proses yang wajar, misalnya harga yang wajar dan tidak ada konspirasi.[7]

Keempat, selain ketiga parameter di atas, semua hakim yang diwawancarai juga menambahkan satu parameter lagi, yakni kewajiban pembeli melakukan upaya memadai untuk secara cermat dan hati-

---

[2] Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Sunarto, 3 Oktober 2016; Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Takdir Rahmadi, 12 Oktober 2016; Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, I Gusti Agung Sumanatha, 8 November 2016; Wawancara dengan Hakim Pengadilan Tinggi, Jawa Tengah, Singgih Budi Prakoso, 9 November 2016; Wawancara dengan Ketua Pegadilan Negeri (KPN) Mataram, I Made Seraman, 21 Oktober 2016.

[3] Dirangkum dari pendapat Boedi Harsono, ***Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya***, Penerbit Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 2005, hlm. 29; Soerjono Soekanto, ***Hukum Adat Indonesia***, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 211; Maria S. W. Sumarjono, ***Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi***, Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 119.

[4] Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016.

[5] Wawancara Hakim Pengadilan Negeri Semarang Pudjo Hunggul Hendro Wasisto, 16 November 2016.

[6] Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung R.I., Soltoni Mohdally, 18 November 2016; Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Sunarto, 3 Oktober 2016; Wawancara hakim Pengadilan Negeri Semarang Pudjo Hunggul HendroWasisto, 16 November 2016.

[7] Wawancara dengan Hakim Pengadilan Negeri Mataram, Didik Djatmiko, 20 Juli 2016.

hati memeriksa objek tanah sebelum dan saat jual beli dilakukan. Kehati-hatian pembeli dinilai dengan melihat apakah pembeli telah memastikan bahwa penjual adalah orang yang benar-benar berhak atas tanah yang akan dijual, sesuai dengan bukti kepemilikan.

Dalam hal ini, terdapat perbedaan pandangan terkait jual beli tanah bersertifikat dan jual beli tanah milik adat atau belum bersertifikat. Untuk tanah belum bersertifikat, pembeli harus berupaya untuk memeriksa tanah, misalnya dengan mendatangi objek yang dibeli, menanyakan asal-usul tanah tersebut kepada pemilik tanah yang berdampingan dengan objek, bertanya kepada pemangku adat dan/atau Kepala Desa/Kepala Dusun/Ketua RT, tentang asal-usul tanah, untuk memastikan bahwa tanah itu memang milik si penjual dan tidak dalam keadaan bersengketa.[8]

Sementara, untuk tanah yang sudah bersertifikat, kehati-hatian itu dianggap sudah terpenuhi ketika jual-beli itu dilakukan di hadapan PPAT, atau melalui PPAT. Dalam hal ini, PPAT dianggap sebagai pihak yang harus bersikap hati-hati, dengan cara mengecek sertifikat tanah tersebut ke Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk mengetahui riwayat hubungan hukum tanah dengan pemegang sertifikat dan tidak dalam status Hak Tanggungan, atau ke pengadilan, untuk mengecek apakah tanah yang akan dibeli diletakkan sita atau sedang bersengketa.[9]

Jika pembeli beritikad baik dilindungi, maka barang yang sudah dibeli tidak dapat kembali kepada pemilik asal. Pertanyaannya kemudian, bagaimana perlindungan terhadap pemilik asal?

Menurut pendapat hakim yang kami wawancarai, pemilik asal dapat memperoleh perlindungan dalam keadaan di mana tanah/bangunan miliknya telah dijual oleh penjual yang tidak berhak. Perlindungan itu terwujud dalam bentuk hak pemilik asal untuk dapat menggugat ganti rugi penjual yang tidak berhak dengan dalil Perbuatan Melawan Hukum.[10] Pendapat ini juga telah sesuai dengan SEMA No. 7/2012 di mana dalam butir ke-IX dirumuskan Pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada Penjual yang tidak berhak.

Pendapat para hakim tadi memperjelas bahwa penyebab terjadinya sengketa – yang kemudian dapat berakibat pada hilangnya hak atas tanah pembeli – adalah tidak dipenuhinya syarat-syarat menurut hukum adat (terang, tunai, riil), atau tidak memenuhi prosedur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (jual beli dilakukan di hadapan PPAT dan didaftarkan ke BPN), atau pembeli tidak berhati-hati dalam meneliti dan memeriksa status (hak atas) tanah yang dibelinya.

Namun, pendapat-pendapat tersebut perlu kiranya dilihat lebih lanjut pada tataran praktek jual beli tanah, dengan pertanyaan-pertanyaan penelitian berikut:

a. Apakah dipenuhinya syarat-syarat tersebut juga akan selalu menjamin hak pembeli?

b. Bagaimana peran PPAT dan BPN dalam jual beli tanah? Faktor-faktor apa yang membuat ketelitian pembeli (bahkan setelah mungkin ditambah dengan peran PPAT, Pejabat Lelang dan Pejabat BPN), pada prakteknya, ternyata tidak cukup memadai untuk menjamin haknya?

[8] Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016.
[9] Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016.
[10] Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016.

c. Atau, kalau ternyata pembeli sendiri sama sekali mengabaikan syarat tersebut, apa pertimbangannya?

Dalam prakteknya, tata cara jual beli tanah setidaknya dapat dibedakan menjadi tiga jenis berdasarkan objeknya yakni, pembeli tanah bersertifikat melalui PPAT, pembelian tanah melalui lelang, dan pembeli tanah lainnya yang terjadi di bawah tangan.

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian di atas, perlu dikaji ketiga bentuk pembelian tanah tersebut, sehingga akan terlihat faktor-faktor apa yang mempengaruhi perlindungan hak bagi pembeli dalam pembelian sesuai prosedur melalui PPAT dan BPN, maupun pembelian melalui lelang. Selain itu, sehubungan dengan pertanyaan terakhir, pengamatan atas praktek pembelian tanah di bawah tangan barangkali akan dapat menunjukkan motif, serta konsekuensi yang dihadapi pembeli, jika jual beli dilakukan di bawah tangan.

Praktek Pembelian Tanah Melalui PPAT

Pemeriksaan formal oleh PPAT

Dalam praktek jual beli tanah bersertifikat melalui PPAT, pembeli biasanya menyerahkan segala pengurusannya ke PPAT. PPAT kemudian akan meminta pihak penjual menyerahkan sertifikat, untuk dicek di BPN, berikut fotokopi KTP-nya, serta Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) yang disertai bukti pembayaran pajak terakhir.[11] Dengan demikian, pihak yang aktif melakukan pengecekan sertifikat ke BPN adalah PPAT dengan tujuan untuk mengetahui apakah sertifikat tersebut sesuai dengan buku tanah yang tersimpan di Kantor Pertanahan. Dalam pemeriksaan sertifikat ini, akan dipastikan bahwa tanah dan bangunan tersebut tidak sedang berada di bawah hak tanggungan, atau sedang dalam sita jaminan, atau sedang diblokir karena terlibat sengketa hukum.[12]

PPAT biasanya memeriksa dulu berkas formalnya, seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP) atas nama penjual atau pemilik tanah. Jika tidak ada masalah, sertifikat baru dibawa ke Kantor Pertanahan, berikut KTP tadi, untuk mengecek kesesuaian data dengan data buku tanah di Kantor Pertanahan.[13]

Namun, perlu diketahui bahwa PPAT pada dasarnya tidak wajib melakukan pengecekan kebenaran data fisik dalam jual beli tanah terkait.[14] Artinya, pembeli sendiri harus melakukan kewajiban mengecek data fisik tersebut. Sehingga, pada prakteknya, apabila pembeli pasif menyerahkan semua pengurusan kepada PPAT tanpa aktif memeriksa secara cermat data fisik tanah terkait, mungkin saja terdapat kekeliruan yang dapat merugikan pembeli.

Hal itu Peneliti temui, misalnya, dalam sebuah kasus di Lombok Timur. Pembeli akhirnya dikalahkan, meskipun dirinya telah membeli tanah yang bersertifikat melalui PPAT (Putusan Mahkamah Agung No. 1168 K/PDT/2013). Dalam pemeriksaan pengadilan, ternyata baru

[11] Wawancara dengan PPAT (Mataram), Edy Hermansyah, 8 Agustus 2016.
[12] Wawancara dengan PPAT (Jakarta), I Nyoman Raka, 11 Mei 2016. Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016.
[13] Wawancara dengan PPAT (Jakarta), Danang,, 19 Mei 2016.
[14] Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016. Lihat Peraturan Pemeritah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Periksa juga Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

diketahui bahwa perolehan hak dan terbitnya sertifikat itu cacat, karena alas haknya bersumber dari akta hibah palsu.

Peran terbatas BPN dalam pendaftaran

Dalam konteks jual beli tanah yang telah bersertifikat, BPN berperan memeriksa data yuridis sebelum terjadinya peralihan hak. Ketika pembeli memenuhi prosedur jual beli melalui PPAT untuk mengecek sertifikat dan dokumen pertanahan di BPN, pertanyaan yang mungkin muncul;

(a) Apakah dokumen pertanahan atau data di BPN dapat menjamin hak pembeli?

(b) Apakah dokumen pertanahan di BPN juga dapat diketahui oleh pembeli sendiri dan dapat diandalkan kebenarannya?

(c) Faktor-faktor apa yang membuat dokumen pertanahan di BPN pada prakteknya ternyata tidak cukup memadai untuk menjamin hak pembeli?

(d) Bagaimana mekanisme pertanggungjawaban BPN, jika kekeliruan jual beli itu lebih disebabkan sertifikat yang diterbitkan BPN yang ternyata di kemudian hari digugat oleh pemilik asal dan dibuktikan cacat perolehan haknya?

Dari penelusuran kami, sehubungan dengan tanah yang telah bersertifikat, BPN mengaku tidak mempunyai kewajiban melakukan penelitian kebenaran materiil (atas data yang terdaftar) dalam peralihan hak atas tanah melalui jual beli. Peran BPN hanya memeriksa sertifikat dan memastikan bahwa jual beli tanah benar-benar dilakukan oleh para pihak yang berhak, objek tanah benar-benar 'bersih' dalam arti bebas sengketa, tidak di bawah hak tanggungan, dan tidak dalam pemblokiran.

Dalam menjalankan tugasnya tersebut, dari hasil wawancara kami dengan pegawai BPN di Jakarta Barat, Jakarta Timur, Semarang, Mataram, Lombok Utara, dan Lombok Timur, semua informan kami ternyata mengatakan bahwa kewenangan BPN hanya sebatas melakukan penelitian formal atas berkas yang diajukan para pemohon saja. Peran dan fungsi BPN dalam jual beli tanah bersifat pasif dan hanya memposisikan dirinya sebagai lembaga administrasi.[15]

Sebenarnya, PPAT atau calon pembeli dapat mengurangi risiko kekeliruan sedari awal, dengan melihat warkah,[16] terutama untuk mengetahui riwayat perolehan tanah terkait. Tetapi, warkah ini bersifat tertutup. Sewaktu proses pendaftaran sertifikat pertama kali, identitas pemohon dan data fisik mengenai letak, luas dan batas-batas sandingan, diumumkan di kantor desa selama dua bulan. Namun, setelah sertifikat jadi, informasi mengenai data tanah seperti warkah justru tidak bisa dibuka, kecuali berdasarkan permohonan pemegang hak dan permintaan instansi tertentu (misalnya: pengadilan), atas seizin Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi.[17]

---

[15] Diolah dari wawancara dengan pegawai BPN di Jakarta Barat, Jakarta Timur, Semarang, Mataram, Lombok Utara, dan Lombok Timur.

[16] Warkah adalah dokumen yang merupakan alat pembuktian data fisik dan data yuridis bidang tanah yang telah dipergunakan sebagai dasar pendaftaran bidang tanah tersebut (Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012).

[17] Lihat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kemudian, meskipun warkah itu tadi terbuka, pertanyaannya kemudian adalah seberapa kuat validitas data itu sendiri. Karena, dalam penelitian ini, kami ternyata menemukan sengketa jual beli tanah yang pembelinya telah bersikap hati-hati, objek tanah yang diperjual-belikan juga telah bersertifikat, jual beli dilakukan di hadapan PPAT, dan pembeli telah memeriksa kebenaran objek jual beli pada Kepala Dusun, namun ternyata pembeli tetap tidak dipertimbangkan sebagai pembeli beritikad baik.

Sengketa yang dapat ditemukan di dalam Putusan No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR itu menyangkut kasus jual beli tanah di Gili Trawangan yang ternyata dimiliki oleh 'nominee'.[18] Padahal, melalui PPAT, pihak pembeli telah mengecek sertifikat ke BPN dan tanah itu dinyatakan 'bersih'. Sehingga semestinya, tidak ada lagi keraguan sedikit pun untuk membeli tanah tersebut. Namun, di kemudian hari, ada orang yang menggugatnya dengan menunjukkan sertifikat asli dan pembeli tadi dikalahkan.

Dalam situasi seperti ini, pembeli pada akhirnya dirugikan, meskipun sebenarnya telah mengikuti prosedur yang ada, serta telah berusaha bertindak secara cermat dengan memeriksa bukti kepemilikan. Namun, dalam prakteknya selama ini, tidak ada mekanisme ganti rugi yang diberikan kepada pembeli, meskipun kekeliruan jual beli itu disebabkan oleh sertifikat yang diterbitkan oleh BPN yang di kemudian hari ternyata digugat kebenarannya.

Fenomena sertifikat ganda

Adanya sistem pendaftaran tanah ternyata belum sepenuhnya menjamin kepastian hak pembeli, karena kasus-kasus sengketa tanah juga dapat terjadi pada objek tanah yang telah bersertifikat. Di antaranya, ini ditandai dengan munculnya kasus-kasus sertifikat ganda yang masih menjadi 'anomali' dalam sistem administrasi pertanahan, sebagaimana kasus di atas tadi.

Dari hasil penelusuran kami lebih lanjut, terdapat beberapa faktor yang disebut sebagai penyebab munculnya sertifikat ganda tersebut:

(1) Faktor integritas aparat pelaksananya,[19] serta lemahnya pengelolaan administrasi di Kantor Pertanahan;[20]

(2) Faktor lemahnya administrasi pertanahan di Kantor Desa, sehingga membuka peluang menerbitkan surat pernyataan penguasaan fisik sebidang tanah (sporadik) berkali-kali pada objek tanah yang sama. Surat pernyataan penguasaan fisik sebidang tanah ini dapat menjadi alas hak permohonan pendaftaran pertama kali;[21]

(3) Sistem pendaftaran tanah masih dilakukan secara manual, karena sebelum tahun 2011 belum ada sistem KKP (Komputerisasi Kantor Pertanahan) pada Badan Pertanahan Nasional yang juga disebut sebagai faktor internal.[22]

---

[18] Uraian kasus dibahas secara detail dalam bab 'Praktek Pembelian Tanah Melalui PPAT'.

[19] Lihat wawancara lengkap kami dengan Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan BPN Jakarta Timur, Fransisco V. Pereira, 25 Oktober 2016 dalam sub-bab "Penyebab Terbitnya Sertifikat Ganda".

[20] Wawancara dengan Kasubsi Sengketa BPN Kota Semarang, Eni Setyo, 23 Oktober 2016.

[21] Wawancara dengan Kepala Seksi dan Kepala Sub. Seksi Pemetaan dan Pengukuran BPN Selong Kabupaten Lombok Timur, Burhanudin, 23 Juli 2016; Wawancara dengan Kasubsi Sengketa BPN Kota Semarang, Eni Setyo, 23 Oktober 2016.

[22] Wawancara dengan Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Timur, Andi Kresna, 13 Juli 2016.

Saat ini, upaya yang telah ditempuh oleh BPN sendiri untuk meminimalisasi munculnya sertifikat ganda adalah dengan mengembangkan sistem pertanahan digital atau Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) dan peta tunggal.[23] Dengan adanya sistem KKP ini, sertifikat ganda diharapkan tidak akan terjadi lagi, karena peta hasil ukur masuk dalam satu peta secara nasional dan terdapat nomor tertentu. Namun, sistem tersebut sebenarnya juga masih menyisakan permasalahan, karena sistem KKP baru dimulai pada tahun 2011. Akibatnya, sertifikat yang muncul sebelum tahun tersebut sebenarnya masih belum diketahui titik koordinatnya secara persis oleh BPN. Sertifikatnya ada, tapi lokasinya tidak masuk ke dalam peta tunggal pendaftaran tanah.[24]

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari wawancara dengan para hakim dalam penelitian ini, rata-rata hakim mempunyai pandangan serupa dengan isi SEMA No. 4/2016. Pembeli beritikad baik dipahami sebagai pembeli yang telah memenuhi prosedur (pembelian tanah melalui PPAT atau lelang) dan telah berhati-hati dengan memeriksa data yuridis dan data fisik tanah, sebelum dan saat jual beli dilakukan. Selain itu, mereka juga berpendapat bahwa (a) "pembeli beritikad baik yang telah bersikap hati-hati dan melaksanakan sesuai prosedur, akan terlindungi haknya", (b) "apabila terjadi sengketa, pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada penjual yang (ternyata) tidak berhak".[25]

Dari pendapat para hakim dan SEMA tersebut, seolah-olah risiko bagi pembeli dalam jual beli tanah bisa dihindari, apabila jual beli telah dilakukan sesuai prosedur dan pembeli telah bersikap hati-hati. Namun, penelitian ini menemukan fakta sebaliknya. Dalam kasus-kasus tertentu, hak pembeli belum tentu selalu terjamin dan terlindungi, meski dirinya telah memenuhi prosedur pelaksanaan jual beli melalui PPAT, atas objek bersertifikat, dan bahkan telah berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik, sebelum dan saat jual beli dilakukan.[26]

Penelitian ini mencari dan menjelaskan penyebabnya, mengapa hak pembeli tetap tak terlindungi, meski jual beli telah memenuhi prosedur dan pembeli telah berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik. Kami menemukan sejumlah akar penyebabnya, serta rekomendasi-rekomendasi sebagai berikut.

(a) BPN tidak meneliti kebenaran materiil atas objek jual beli

Peran dan fungsi BPN dalam jual beli tanah bersifat pasif dan BPN memposisikan dirinya hanya sebagai lembaga administrasi. Dalam konteks jual beli tanah bersertifikat, BPN tidak mempunyai kewajiban meneliti kebenaran materiil terhadap objek, baik sejak pengecekan sertifikat, hingga proses balik nama. Kelemahan penelitian formil ini, pejabat Kantor Pertanahan hanya meneliti berkas-berkas formalnya saja, yaitu mengecek kesesuaian data dengan buku tanah. Akibatnya, Pejabat Kantor Pertanahan tidak dapat mengetahui, apabila terjadi manipulasi data oleh penjual

[23] Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan BPN Jakarta Timur, Fransisco V Pereira, 25 Oktober 2016.
[24] Wawancara dengan M. Rasyid, Kasi Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Utara, 21 Juli 2016.
[25] Lihat wawancara dengan para hakim pada halaman 9 dan 40 dalam laporan ini.
[26] Hal itu kami temukan terjadi dalam kasus Robert F. Nolting vs. Akmaludin dan Hartono (Putusan Pengadilan Negeri Mataram No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR) dan kasus Ikromudin vs. Salim Bagis (Putusan Mahkamah Agung No. 1168 K/PDT/2013).

yang tidak berhak, seperti yang dilakukan Trie Rully dalam kasus Robert F. Nolting vs. Akmaludin dan Hartono.[27]

Dalam konteks peralihan hak, pejabat BPN seharusnya diwajibkan meneliti kebenaran materiil sebelum balik nama. Hal itu dilakukan sebagai konsekuensi dari penguatan stelsel negatif dalam pendaftaran tanah yang mengarah pada stelsel positif. Sehingga, pejabat BPN bersikap aktif meneliti pihak-pihak yang berhak hingga menelusuri riwayat tanah, sehingga kepastian hukum dari pemeriksaan sertifikat atas buku tanah dapat mendekati kebenaran materiil. Terkait status tanah sengketa, BPN perlu melakukan penyelarasan data dengan pengadilan, karena kalau data di BPN tidak diperbaharui, tentu pembeli bisa saja mendapatkan informasi yang salah.

Kewajiban meneliti kebenaran materiil ini diiringi peraturan yang mengatur mekanisme tanggung jawab BPN apabila melakukan kekeliruan, baik dengan sengaja, atau karena kelalaian, dalam menjalankan tugas administrasinya. Dengan demikian, perlu ada aturan setingkat undang-undang yang mengatur bentuk pertanggungjawaban negara, dalam hal ini Kantor Pertanahan, untuk memberikan ganti rugi, apabila kekeliruan administrasi itu menyebabkan timbulnya kerugian pada para pihak.

(b) PPAT tidak mempunyai kewajiban untuk mengecek data fisik

Pada umumnya, PPAT tidak berani melangkah lebih jauh dalam proses peralihan hak, sebelum memeriksa data-data yuridis, misalnya pengecekan sertifikat di Kantor Pertanahan. Tetapi, PPAT umumnya tidak mengecek data fisik, karena memang tidak diwajibkan oleh peraturan yang ada. Sementara, dalam prakteknya, pembeli biasanya mengandalkan peran PPAT sepenuhnya untuk mengurus proses jual beli hingga balik nama.

Sebagai 'pintu pertama' dalam proses pengurusan peralihan hak, seharusnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) ini juga diwajibkan melakukan pemeriksaan data fisik, karena pemeriksaan data yuridis dan data fisik adalah dua sisi yang saling menguatkan. Belajar dari kasus Ikromudin vs. Salim Bagis (pembelian tanah bersertifikat yang diperoleh melalui hibah), misalnya, pemeriksaan data fisik dengan mengkonfirmasi kepada pemberi hibah menjadi penting dilakukan. Di daerah tertentu dengan pengaruh hukum adat yang kuat, meski sertifikat tercatat atas nama penjual, tindakan ini tetap perlu dilakukan untuk menghindari timbulnya sengketa dan kekeliruan di kemudian hari.

(c) Informasi arsip/data pertanahan yang belum terbuka untuk publik

Sebenarnya, PPAT atau calon pembeli dapat mengurangi risiko kekeliruan transaksi sedari awal, dengan melihat warkah, terutama untuk mengetahui riwayat perolehan tanah terkait. Tetapi, warkah ini bersifat tertutup. Sewaktu proses pendaftaran sertifikat pertama kali, identitas pemohon dan data fisik mengenai letak, luas dan batas-batas sandingan, sebenarnya diumumkan di kantor desa selama dua bulan. Namun, setelah sertifikat itu sendiri jadi, informasi mengenai data tanah seperti warkah justru tidak bisa dibuka, kecuali berdasarkan permohonan pemegang hak dan permintaan instansi tertentu, seperti misalnya pengadilan. Itupun hanya dapat terjadi atas izin Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi (Pasal 187 Ayat (1) dan 192 Ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 juncto Pasal 13 Peraturan Kepala

[27] Lihat Putusan Pengadilan Negeri Mataram No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR dan Putusan Mahkamah Agung No. 1168 K/PDT/2013.

Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional).

Dalam konteks jual beli tanah, penyajian data/informasi tentang pertanahan kepada publik dapat mengurangi risiko kekeliruan transaksi. Persoalannya, pihak BPN menganggap warkah merupakan dokumen rahasia. Warkah, dalam Putusan Komisi Informasi Pusat, merupakan data/informasi terbuka yang seharusnya bisa diakses oleh publik (lihat Putusan Komisi Informasi Pusat No. 015/II/KIP-PS-M-A-2013), dan informasi terbuka bersifat ketat dan terbatas bagi pemohon *a quo* yang terkait kepentingan langsung (lihat Putusan Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat No. 003/PTSN-PS/KISB/2015). Dengan perkembangan putusan-putusan tersebut, seharusnya Menteri Agraria dan Tata Ruang merevisi Pasal 187 Ayat (1) dan 192 Ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 juncto Pasal 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

Kemungkinannya, pelayanan informasi publik di lingkungan BPN, memiliki dua opsi, yaitu: (a) Opsi terbuka, yakni informasi dari warkah itu diproses dalam sistem pangkalan dan pengolahan yang terkomputerisasi (Komputerisasi Kantor Pertanahan) dan dapat diakses publik; (b) Opsi terbuka terbatas, warkah hanya bisa diakses melalui permohonan data/informasi ke Kantor Pertanahan, terbuka hanya bagi yang berkepentingan langsung (dalam hal ini termasuk pembeli atau PPAT yang mewakili kepentingan pembeli).

Publikasi arsip pertanahan memainkan peran yang sangat penting dalam sistem perlindungan terhadap kejujuran atau niat baik pembeli, atau pihak ketiga. Sebagai perbandingan, sistem yang berlaku di Belanda, didasarkan pada prinsip bahwa pemilik asal pasti telah melakukan sesuatu atau telah lalai untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya harus dilakukannya, sehingga pihak ketiga salah menilai situasi. Peran dari arsip publik adalah bahwa hukum melindungi pihak ketiga yang percaya pada informasi yang muncul dari akta yang terdaftar. Jika pihak ketiga bergantung pada informasi yang terdapat dalam arsip publik, maka dia terbukti berniat baik atau jujur.[28]

(d) Dalam stelsel negatif, hak pembeli belum tentu selalu terjamin dan terlindungi meski objek tanah yang dibeli telah bersertifikat

Penelitian ini menelusuri kasus-kasus di mana pembeli telah memenuhi prosedur melalui PPAT, objek tanah yang dibeli telah bersertifikat, dan telah berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik, tetapi di kemudian hari digugat pemilik asal dan dikalahkan.[29]

Dalam kasus-kasus tersebut, pembeli sebenarnya telah melakukan pengecekan sertifikat di Kantor Pertanahan dan dinyatakan "bersih", yakni penjual/pemegang SHM adalah orang yang berhak/memiliki hak atas tanah yang menjadi objek jual beli sesuai dengan bukti kepemilikannya, tidak di bawah sengketa atau tidak dalam Hak Tanggungan, sehingga tidak ada keraguan sedikitpun bagi pembeli untuk meneruskan transaksi. Namun, dalam pemeriksaan pengadilan, ternyata baru diketahui bahwa perolehan hak dan terbitnya sertifikat itu cacat.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak menggunakan stelsel negatif yang murni di mana negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak, tetapi menggunakan stelsel negatif bertendensi positif. Artinya, walaupun negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang

[28] Arie Sukanti Hutagalung (ed.), et. al, ***Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia***, Denpasar: Pustaka Larasan; Jakarta:Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012, hlm. 83.
[29] Lihat Putusan Mahkamah Agung No. 1168 K/PDT/2013 dan Putusan No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR.

disajikan dalam bukti hak, namun bukti hak tersebut dikategorikan sebagai bukti hak yang sah dan kuat, selama tidak ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya.

Konsekuensinya, SHM yang dapat dibuktikan cacat perolehan haknya dapat dibatalkan oleh pengadilan. Pengadilan berwenang memutus pihak yang seharusnya dianggap sebagai pemegang hak yang sah. Dari studi kasus, kami menelusuri dua putusan pengadilan yang memutus bahwa pihak pemilik asal dianggap sebagai pemegang hak yang sah dan mengalahkan pembeli (lihat kasus Ikromudin vs. Salim Bagis dan Robert F. Nolting vs. Akmaludin),[30] meskipun pembeli tidak mengetahui cacat cela terbitnya sertifikat tersebut (beritikad baik).

Dalam stelsel negatif bertendensi positif, putusan pengadilan tetap memegang 'kunci' terakhir untuk menentukan pihak mana yang paling berhak, apabila terjadi sengketa antara pemegang sertifikat (pembeli) dengan pihak yang mengklaim sebagai pemilik asal atas tanah tersebut.

Mengingat pentingnya putusan pengadilan, perlu ada semacam kesepakatan-kesepakatan kamar yang menjadi "standar" untuk menjaga konsistensi putusan. Walaupun tidak pernah ada perkara yang sama persis, tetapi beberapa karakter dari berbagai perkara pembeli yang beritikad baik dapat ditemukan kemiripan atau kesamaannya.

Untuk menjaga konsistensi, sejauh ini, Mahkamah Agung telah mencoba untuk menyatukan pandangan-pandangan tersebut, melalui kesepakatan Rapat Pleno Kamar Perdata yang tertuang dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7/2012 yang kemudian disempurnakan oleh SEMA No. 5/2014, dan SEMA No. 4/2016. Dalam rumusan SEMA tersebut, kriteria pembeli yang beritikad baik adalah pembeli yang memenuhi prosedur, antara lain pembelian tanah di hadapan PPAT/memenuhi ketentuan PP No. 24/1997, dan melakukan kehati-hatian dengan meneliti hal-hal berkaitan dengan objek tanah yang diperjanjikan, antara lain:

- Penjual adalah orang yang berhak/memiliki hak atas tanah yang menjadi objek jual beli, sesuai dengan bukti kepemilikannya;
- Tanah/objek yang diperjualbelikan tersebut tidak dalam status disita;
- Tanah/objek yang diperjualbelikan tidak dalam status jaminan/Hak Tanggungan,
- Terhadap tanah yang bersertifikat, telah memperoleh keterangan dari BPN dan riwayat hubungan hukum antara tanah tersebut dengan pemegang sertifikat.

Apabila semua syarat itu telah dipenuhi, maka berdasarkan SEMA tersebut, perlindungan harus diberikan kepada pembeli yang beritikad baik, sekalipun kemudian diketahui bahwa penjual adalah orang yang tidak berhak atas obyek jual beli tanah. Pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada penjual yang tidak berhak. Meskipun, sebagaimana dapat dilihat lebih lanjut dalam laporan penelitian ini, penjual belum tentu dapat ditemukan keberadaannya.

Praktek Pembelian Tanah Melalui Lelang

Secara umum, para hakim berpendapat bahwa pembeli lelang dapat dikategorikan sebagai pembeli beritikad baik. Alasannya, lelang telah dilakukan secara sah di depan umum oleh sebuah lembaga terpercaya (Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang/KPKNL), sehingga pembeli harus dilindungi.[31] Dengan demikian, pada prinsipnya, klaim pembeli lelang tak dapat

[30] Lihat Putusan Mahkamah Agung No. 1168 K/PDT/2013 dan Putusan No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR.
[31] Wawancara Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, I Gusti Agung Sumanatha, 8 November 2016.

dikalahkan.[32] Untuk kasus-kasus di mana ada kecacatan dalam prosedur lelangnya, itu akan dianggap bukan sebagai risiko pembeli.[33]

Berdasarkan hasil penelitian terhadap sejumlah putusan dalam penelitian doktriner sebelumnya,[34] memang terlihat kecenderungan para hakim untuk melindungi pembeli atau pemenang lelang. Bahkan, terdapat pula putusan-putusan peradilan yang menyatakan bahwa pembelian lelang tak dapat dibatalkan oleh pengadilan.[35]

Namun, meskipun mayoritas putusan-putusan hakim menganggap bahwa pembeli lelang otomatis harus dilindungi, kenyataannya terdapat pula beberapa putusan di mana Mahkamah Agung dan hakim di bawahnya memberlakukan perkecualian atas norma tadi, yaitu ketika pembeli membeli sendiri tanah yang diagunkan kepadanya dengan nilai yang tak wajar,[36] atau ketika pembeli mengacu pada hak atas tanah yang sebenarnya telah dihapuskan.[37]

Lelang eksekusi hak tanggungan yang dilakukan berdasarkan Pasal 6 Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT) memang memberikan hak kepada pemegang hak tanggungan pertama untuk menjual sendiri objek hak tanggungan secara lelang, apabila debiturnya cidera janji.[38] Namun, dalam prakteknya, lelang hak tanggungan tersebut sering menimbulkan sengketa, terutama menyangkut nilai (limit) objek lelang yang dipermasalahkan debitur.

Akibatnya, pasca lelang dilakukan, debitur masih akan terus melawan eksekusi objek terkait.[39] Pertanyaannya, tentu saja, bagaimana persisnya praktek lelang? Bagaimana penentuan nilai limit itu dilakukan? Dan apa peran dan tanggung jawab KPKNL, apabila debitur (pemilik tanah asal) ternyata benar-benar dirugikan?

Karakter khusus lelang

Lelang pada dasarnya merupakan penjualan yang mempunyai karakter khusus, sehingga berbeda dengan jual beli pada umumnya, karena (1) harus didahului pengumuman atau publikasi kepada khalayak; (2) penjualan di muka umum; (3) dilakukan oleh dan di hadapan pejabat lelang; (4) harga terbentuk melalui penawaran lisan atau tertulis, dengan tawaran yang semakin naik atau semakin turun; (5) beralihnya hak milik terjadi setelah penyerahan berdasarkan risalah lelang.[40]

---

[32] Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Takdir Rahmadi, 12 Oktober 2016.
[33] Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016.
[34] Widodo Dwi Putro, et.al., *Op. Cit,* hlm. 107.
[35] Putusan Mahkamah Agung No. 52 K/Pdt/2005 dan No. 1091 K/Pdt/2009.
[36] Putusan MA RI No. 252 K/Pdt/2002.
[37] Putusan MA RI No. 300 PK/Pdt/2009.
[38] Pasal 6 UUHT mengatur, apabila debitur cidera janji, pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan lelang. Dengan adanya sifat eksekutorial ini, jika debitur cidera janji, maka kreditor sebagai pemegang hak tanggungan dapat melakukan penjualan barang jaminan secara langsung dengan bantuan Kantor Lelang Negara, tanpa perlu persetujuan pemilik barang jaminan dan tidak perlu meminta fiat eksekusi dari pengadilan (*parate executie*).
[39] Uraian kasus ini akan dibahas secara mendetail dalam Bab 'Praktek Pembelian Melalui Lelang', di mana kewajaran harga objek lelang dipermasalahkan oleh debitur (pemilik tanah asal).
[40] Diolah dari wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, dan Pejabat Lelang KPKNL Mataram, Rustam Arif Yanto.

Terkait tanggung jawab dan kehati-hatian dalam proses lelang, hal itu sepenuhnya dibebankan kepada penjual dan pembeli sendiri. Dalam hal ini, penjual bertanggung jawab untuk menjamin:[41]

a. Keabsahan kepemilikan barang;
b. Keabsahan dokumen persyaratan lelang;
c. Penyerahan barang bergerak dan/atau barang tidak bergerak;
d. Penyerahan dokumen kepemilikan kepada Pembeli; dan,
e. Penetapan Nilai Limit.

Sehubungan dengan penentuan Nilai Limit di atas, apabila harga objek lelang melebihi Rp. 1 miliar, telah diatur bahwa harus ada keterlibatan penilai independen.[42] Dalam menentukan nilai limit tersebut, penilai independen minimal harus membandingkan 3 (tiga) pembanding dengan lokasi aset yang sejenis. Penentuan harga limit ini dilakukan sesuai dengan SPI (Standar Penilai Indonesia), yaitu 80% sampai dengan 60% dari nilai harga pasar, tidak lebih dari itu.[43]

Tanggung jawab KPKNL

Biasanya, orang membeli melalui lelang, karena tertarik dengan harga objek lelang yang lebih rendah dari harga pasar. Namun, sedari awal pembeli seharusnya tidak hanya terpaku pada penawaran harganya saja, mengingat pada kenyataannya pembelian lelang juga mengandung risiko. Pembeli perlu mengecek dulu kondisi objek lelang, terutama apakah objek lelang masih dikuasai secara fisik oleh debitur. Pembeli perlu mengecek data fisik dan memastikan keadaan tanah terkait, karena dari penjelasan sejumlah pejabat lelang, KPKNL tidak mempunyai kewajiban melakukan pengecekan data fisik tanah sebelum pelaksanaan lelang.[44]

Meski tidak ada kewajiban KPKNL untuk mengecek data fisik, faktor kehati-hatian sesungguhnya juga menjadi tanggung jawab pejabat lelang, karena Kepala Kantor selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sebelum suatu bidang tanah dilelang di muka umum harus meminta surat keterangan tanah kepada Kantor Pertanahan mengenai bidang tanah yang akan dilelang, untuk kejelasan objek tersebut.[45]

Permasalahannya, apabila pembeli ternyata tidak dapat menguasai objeknya pasca lelang, KPKNL tidak bertanggung jawab terhadap pengosongan objek lelang terkait. Pembeli mungkin hanya bisa meminta *grosse* akte ke KPKNL serta mengajukan permohonan pengosongan tersebut ke pengadilan. Apabila debitur bertahan dan melakukan gugatan ke pengadilan terhadap penentuan nilai limit objek lelang yang dianggapnya terlalu rendah, misalnya, maka pembeli tentu harus menanggung sendiri risikonya. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, selain kepastian mengenai hak atas tanah, kewajaran harga juga dapat dijadikan dasar oleh pengadilan untuk membatalkan jual beli.

Pada umumnya, suatu harga yang wajar ditentukan oleh pasar, sehingga terdapat standar yang ditentukan berdasarkan permintaan (pembeli) dan penawaran (penjual). Namun, dalam proses lelang eksekusi ini, terdapat suatu kekhususan, yaitu adanya 'penjualan paksa' yang membuat penawaran menjadi terbatas dan harga objek menjadi relatif lebih rendah dari harga pasar.

---

[41] Lihat Pasal 18 ayat (1) PMK No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.
[42] Pasal 45 PMK 27/PMK 06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.
[43] Wawancara dengan Direktur Cabang Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) Pung's Zulkarnain dan Rekan Cabang Mataram, Muhammad Jan, 21 November 2016.
[44] Wawancara Kantor KPKNL Semarang, Yayuk Muji Rahayu, 7 Juni 2016; Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.
[45] Lihat Pasal 21 PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Oleh karena itu, diatur pula nilai limit tertentu untuk melindungi hak pemilik objek terkait (debitur). Jika harga pembelian ternyata tidak wajar, maka besar kemungkinan debitur akan menolak hasil lelang dan melakukan gugatan (perlawanan) ke pengadilan. Dalam hal ini, meskipun pembeli lelang pada umumnya dilindungi, Mahkamah Agung pernah membatalkan jual beli dengan harga beli yang jauh lebih rendah dari nilai agunan (objek lelang).[46]

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dalam lelang eksekusi, cenderung terjadi ketegangan kepentingan antara penjual/pemohon lelang (Bank), dengan debitur, dalam penentuan Nilai Limit objek lelang. Di satu sisi, pihak pemohon lelang eksekusi bukan pemilik tanah. Kepentingannya tentu bagaimana hutang debitur cepat tertutupi dari penjualan lelang (*asset recovery*). Sedangkan di sisi yang berseberangan, kepentingan debitur, menginginkan tanah yang dilelang nilai limitnya tidak terlalu rendah.

Dalam SEMA No. 5/2014 yang kemudian disempurnakan oleh SEMA No. 4/2016, disebutkan bahwa pembeli dianggap beritikad baik, apabila dia melakukan jual beli atas objek tanah tersebut dengan tata cara/prosedur dan dokumen yang sah, sebagaimana telah ditentukan peraturan perundang-undangan, termasuk pembelian tanah melalui pelelangan umum. Senada dengan SEMA tersebut, para hakim pada dasarnya berpendapat bahwa pembeli lelang dapat dikategorikan sebagai pembeli beritikad baik. Alasannya, lelang telah dilakukan secara sah di depan umum oleh lembaga terpercaya (Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang/KPKNL), sehingga pembeli harus dilindungi sepanjang memenuhi prosedur.

Namun, meskipun mayoritas putusan hakim menganggap bahwa pembeli lelang otomatis harus dilindungi, kenyataannya terdapat pula beberapa kasus di mana Mahkamah Agung dan hakim di bawahnya memberlakukan perkecualian atas norma tadi, antara lain, ketika pembeli membeli sendiri tanah yang diagunkan kepadanya dengan nilai yang tak wajar.[47] Bagaimanapun juga, perkecualian ini telah dimasukkan pula ke dalam SEMA No. 4/2016.

Dengan demikian, hakim sebaiknya tidak memukul rata begitu saja bahwa semua itikad baik pembeli lelang tak lagi dapat dipertanyakan. Dalam konteks ini, pembeli lelang beritikad baik seharusnya tetap diartikan sebagai "pembeli yang jujur, tidak mengetahui cacat cela terhadap barang yang dibeli" dan "berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik sebelum jual beli dilakukan". Dalam memeriksa sengketa, pengadilan perlu kiranya mencermati apakah proses lelang (pra-lelang dan pelaksanaan lelang), terutama penentuan Nilai Limit dan pembentukan harga lelang itu juga berlangsung wajar, sehingga dapat dipastikan tidak ada 'permainan' dalam proses lelang terkait.

Dari hasil penelitian ini, dalam sebuah kasus perlawanan eksekusi lelang di Rembang (Masruroh vs. Bank Danamon), ditemukan kesenjangan yang sebenarnya cukup jauh antara harga tanah menurut keterangan Kepala Desa dengan Nilai Limit yang ditetapkan pihak penaksir internal bank. Namun, pembeli sendiri menyatakan bahwa dia baru membeli pada penawaran kedua, setelah tanah dalam penawaran pertama tidak laku.

Belajar dari kasus tersebut, pelaksanaan penetapan Nilai Limit rawan memicu konflik. Namun, dalam perkembangannya kemudian, sebenarnya telah ada perbaikan dalam proses penetapan Nilai Limit, yaitu dengan mewajibkan penggunaan Laporan Penilaian (independen). PMK No.

[46] Lihat misalnya Putusan MA RI No. 252 K/Pdt/2002.
[47] Lihat Putusan MA RI No. 252 K/Pdt/2002.

27/PMK 06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang mewajibkannya untuk tanah/bangunan dengan nilai di atas 1 milyar. Meskipun demikian, pemerintah (dalam hal ini Menteri Keuangan), ke depannya perlu mempertimbangkan revisi PMK No. 27/PMK 06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, di mana untuk menetapkan Nilai Limit yang lebih mendekati objektif (baca: intersubjektif), perlu kiranya melibatkan pihak desa (Kepala Desa/aparat desa), sebagai sumber informasi pembanding harga di lokasi objek lelang terkait.

Praktek Jual Beli Tanah di Bawah Tangan

Di samping melalui mekanisme pembelian tanah melalui PPAT dan lelang, pada prakteknya di masyarakat terjadi juga pembelian di bawah tangan, meskipun dengan risiko yang sepertinya lebih besar. Pertanyaannya, mengapa sebagian masyarakat lebih memilih untuk melakukan pembelian tanah di bawah tangan?

Bermacam-macam jawabannya. Dalam penelitian yang kami lakukan, terdapat informan yang menjawab tidak tahu apa itu PPAT.[48] Ada juga yang menjawab, karena nilai transaksinya kecil, sehingga tidak seimbang dengan biaya yang dikeluarkan untuk notaris/PPAT.[49] Kemudian, pihak penjual dan pihak pembeli masih mempunyai hubungan keluarga, sehingga mereka saling percaya.[50] Pertimbangan lain, jual beli di PPAT biayanya mahal dan belum ada biaya untuk mengurus akta jual beli (AJB) dan balik nama.[51]

Lalu, jual beli di bawah tangan yang dilakukan di hadapan Kepala Desa dengan disaksikan Kepala Dusun sudah menjadi kebiasaan masyarakat desa, dan belum pernah terjadi sengketa pasca jual beli tanah, sehingga pembeli merasa aman.[52] Sebaliknya, sebagian PPAT biasanya akan 'menghindari', atau setidak-tidaknya 'tidak menyukai', untuk melayani jual beli tanah yang belum bersertifikat.[53]

Pada prakteknya, sebagian masyarakat mengaku telah merasa aman dengan mengantongi surat perjanjian yang dikeluarkan (pejabat) Desa dan disaksikan oleh Kepala Dusun. Ditambah dengan kondisi desa yang relatif harmonis, misalnya di Desa Sembalun Sajang, Lombok Timur, sengketa jual beli tanah ternyata memang belum pernah terjadi.[54]

Temuan penting lain dalam praktek, jual beli di bawah tangan ternyata tidak mengenal prosedur baku, melainkan dilakukan berdasarkan kebiasaan yang berbeda-beda di setiap desa. Sebagai perbandingan, dalam penelitian ini dipelajari juga praktek jual beli di bawah tangan di wilayah pedesaan di Jawa Tengah.

---

[48] Wawancara dengan sejumlah informan di Desa Sajang, Kecamatan Sembalun, Kabupaten Lombok Timur dan Desa Kopang Rembiga, Kecamatan Kopang, Kabupaten Lombok Tengah menjawab tidak tahu PPAT. Tetapi ketika disebut kata 'notaris', sebagian di antara mereka mengetahui istilah notaris meski tidak tahu secara persis apa fungsi notaris.

[49] Wawancara dengan Kepala Desa Sajang, Kanhan, 16 Oktober 2016.

[50] Wawancara dengan seorang pembeli tanah, Lalu Sapaan, 18 September 2016 dan penjual tanahnya, Baiq Wardah, 17 September 2016; Wawancara dengan seorang pembeli tanah di Desa Kopang Rembiga (Lombok Tengah), Iman, 16 Desember 2016; Wawancara dengan pembeli tanah di Desa Bajur (Lombok Barat), Ahmad, 13 Desember 2016.

[51] Wawancara dengan seorang pembeli tanah di Magelang, Tarcisius Sumirah, 24 September 2016; Wawancara dengan pembeli tanah di Desa Bajur (Lombok Barat), Ahmad, 13 Desember 2016.

[52] Wawancara dengan pembeli tanah di Desa Kopang Rembiga (Lombok Tengah), Taham, 16 Desember 2016; Wawancara dengan pembeli tanah di Desa Kopang Rembiga (Lombok Tengah), Iman, 16 Desember 2016.

[53] Wawancara dengan PPAT yang tidak mau disebut namanya, 15 Oktober 2016.

[54] Wawancara dengan Kepala Desa Sembalun Sajang (Lombok Timur), Kanahan, 16 Oktober 2016.

Di Desa Jogonegoro, Mertoyudan, Kabupaten Magelang, misalnya, jika jual beli tanah dilakukan di bawah tangan, maka luas tanahnya akan diukur ulang oleh Kepala Dusun, dengan melibatkan pemilik-pemilik tanah yang berdampingan. Setiap transaksi tersebut dicatat di dalam 'buku besar' yang disimpan di kantor desa. Kepala Desa kemudian mengurus mutasi nama Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) dari pemilik lama ke pemilik baru di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah (DPPKAD). Mutasi tersebut dilakukan berdasarkan perjanjian jual beli terkait.[55]

Secara yuridis formal, SPPT memang bukan bukti kepemilikan, melainkan hanya bukti pembayaran pajak. Namun, sebagian masyarakat pedesaan masih menganggap SPPT sebagai bukti kepemilikan. Mengapa masyarakat desa menganggap SPPT itu sebagai bukti kepemilikan? Alasannya, SPPT telah tercatat atas nama pemilik tanah. Sehingga, masyarakat tidak berpikir mengurus permohonan pendaftaran pertama kali, karena selama ini, dengan mempunyai SPPT saja, mereka menganggap haknya sudah aman dan tidak ada gangguan. Kalau ada seseorang yang berani coba-coba melanggar hak milik orang lain, biasanya segera akan diketahui oleh Kepala Dusun dan orang yang berbuat curang akan mendapatkan sanksi sosial dari masyarakat lainnya.[56]

Sebagai perbandingan, sejak tahun 1980-an hingga sekarang, diperkirakan sudah tidak ditemukan lagi jual beli di bawah tangan di Jakarta. Alasannya, harga tanah di Jakarta sangat mahal sehingga terlalu berisiko untuk melakukan jual beli di bawah tangan. Dalam jual beli tanah, masyarakat Jakarta lebih mengedepankan aspek legalitas dibanding pada saling percaya sebagaimana masyarakat di pedesaan.[57]

Jual beli tanah di bawah tangan memang mengandung kelemahan terkait kepastian hukum dalam peralihannya. Kelemahan ini timbul, karena Kepala Desa tidak memberitahukan setiap peralihan hak atas tanah melalui jual beli di bawah tangan itu kepada BPN, sehingga peralihan di bawah tangan tidak tercatat/terdaftar di BPN.

Sehingga, di satu sisi, jual beli di bawah tangan yang dilakukan secara riil, tunai, dan terang, diakui sebagai pembeli beritikad baik dan dinyatakan sah, tetapi di sisi lain perjanjian di bawah tangan tidak terdaftar di BPN.

Terkait jual beli di bawah tangan ini, untuk menunjukkan adanya celah antara ranah kaidah (seharusnya) dan praktek (senyatanya), terdapat tiga putusan yang diteliti, yakni jual beli tanah di bawah tangan di Magelang, di Lombok Tengah, dan di Jakarta.

Pertama, sehubungan dengan permasalahan pendaftaran tanah (untuk pertama kalinya) yang telah dibeli sebelumnya secara di bawah tangan, namun tidak segera diikuti dengan pendaftaran, dapat dilihat dalam kasus yang terjadi di Magelang dan bermula di tahun 1968.[58]

Sewaktu jual beli itu terjadi, penjual sedang memohonkan proses penyertifikatan tanahnya pada Kantor Pertanahan Kota Magelang, meskipun pada saat itu sertifikat belum diterbitkan. Jual beli tanah itu dulu telah disaksikan oleh Kepala Desa, Carik, dan Kamituwo. Setelah jual beli terjadi, beberapa lama kemudian baru terbit sertifikat atas nama penjual. Sebenarnya, tidak ada masalah

[55] Wawancara dengan Kepala Desa Jogonegoro, Mertoyu dan Kabupaten Magelang , Edi Mukhamad Fauzi, 23 September 2016.
[56] Wawancara dengan Kepala Desa Jogonegoro, Mertoyu dan Kabupaten Magelang , Edi Mukhamad Fauzi, 23 September 2016.
[57] Wawancara dengan broker tanah di Ray White Pulomas, Pulo Gadung, Jakarta Timur, Albert Ishak, 20 Desember 2016.
[58] Perkara ini kami temukan di dalam Putusan No. 19/Pdt.G/ 2015/PN.Mgg.

ketika itu, karena penjual kemudian menyerahkan sertifikat yang masih atas namanya kepada pembeli. Namun, pembeli ternyata tidak segera mengurus akte jual beli di PPAT dan melakukan balik nama, dengan alasan waktu itu tidak mempunyai biaya dan merasa sudah cukup dengan sertifikat di tangan pembeli (meski atas nama penjual). Terlebih lagi, sejak tahun 1982 SPPT/PBB telah dibalik nama atas nama pembeli.[59]

Ketika pembeli bermaksud melakukan balik nama sekitar tahun 2014, penjual yang namanya tercantum dalam sertifikat ternyata sudah tidak diketahui lagi keberadaannya, atau mungkin telah meninggal. Atas saran seorang PPAT, pembeli menggugat penjual ke pengadilan sebagai cara untuk melakukan balik nama. Dalam perkara itu, Tergugat tidak pernah menghadiri persidangan, karena tidak diketahui keberadaannya. Pengadilan kemudian mengabulkan gugatan pembeli dan putusan itu menjadi dasar untuk melakukan balik nama.[60]

Kedua, terkait terbatasnya kepastian berdasarkan faktor kepercayaan dalam jual beli di bawah tangan, kami menemukan perkara jual beli lisan yang terjadi di Desa Kopang Rembige, Lombok Tengah.[61] Jual beli itu dilakukan secara lisan, karena penjual dan pembeli masih bersaudara kandung. Namun pada akhirnya, mereka bersengketa juga di pengadilan. Penyebabnya setahun setelah pembayaran tanah tersebut, pihak pembeli ternyata berkeinginan mengurus akta jual beli di PPAT untuk pengurusan balik nama di BPN, tetapi pihak penjual tidak bersedia menandatangani akta terkait.

Singkatnya, pembeli kemudian menggugat penjual ke pengadilan. Pembeli dimenangkan oleh pengadilan, dengan alat pembuktian hanya bukti transfer, meskipun pertimbangan tersebut mengabaikan prinsip terang, yaitu sekurang-kurangnya dilakukan di hadapan kepala desa dan saksi-saksi. Selain itu, objek tanah juga bersertifikat, sehingga jual beli itu seharusnya dilakukan melalui PPAT dan didaftarkan ke BPN.[62]

Selain terbatasnya faktor kepercayaan, mungkin perlu dijadikan catatan pula bahwa pengadilan dapat saja mengakui jual beli di bawah tangan yang tidak memenuhi unsur terang, ataupun prosedur PPAT, seperti dalam kasus ini.

Ketiga, sehubungan dengan timbulnya sengketa yang disebabkan oleh tidak dikuasainya tanah yang telah dibeli secara di bawah tangan dan lemahnya sistem pendaftaran dalam mengantisipasi sengketa seperti itu, dapat dilihat dalam kasus Meruya Selatan.

Awalnya, PT Porta Nigra melakukan pembelian tanah warga Meruya Selatan di bawah tangan melalui para calo tanah pada rentang tahun 1972-1973. Namun, pasca transaksi berlangsung, PT Porta Nigra tidak memastikan peralihan hak telah dicatatkan di buku Letter C Kelurahan,[63] tidak menguasai tanah secara fisik dan tidak mengajukan permohonan sertifikat pertama kali sehingga orang-orang yang beritikad buruk dengan mudah menjual ulang objek tanah yang sama kepada orang lain. Singkatnya setelah tanah ditelantarkan selama puluhan tahun, kemudian timbul

[59] Diolah dari wawancara Tarcisius Sumirah, 24 September 2016 dan Putusan No. 19/Pdt.G/2015/PN.Mgg.
[60] Putusan No. 19/Pdt.G/2015/PN.Mgg. Secara detail kasus ini dibahas dalam Bab Praktek Jual Beli Tanah Di Bawah Tangan.
[61] Putusan No. 596 K/Pdt/2012.
[62] Pasal 45 ayat (1) huruf b PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah. Secara detail kasus ini dibahas dalam Bab Praktek Jual Beli Tanah Di Bawah Tangan.
[63] Menurut keterangan Lurah Amat Siming dalam Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap No.02/1984/Pidana/Biasa tertanggal 1 November 1985, berdasarkan catatan-catatan yang ditulis dalam buku Letter C di Kelurahan, tanah-tanah sengketa masih atas nama rakyat, yaitu pemilik tanah semula dan belum balik nama ke PT. Porta Nigra.

sengketa antara PT Porta Nigra dengan ribuan pemegang sertifikat hak milik yang terbit di atas objek yang diklaim oleh PT Porta Nigra.

Putusan Mahkamah Agung No. 570/K/Pdt./1999 memenangkan gugatan PT Porta Nigra tanpa mempertimbangkan bahwa badan hukum itu sebenarnya telah melakukan *rechtsverwerking*.

Padahal, dalam sejumlah putusan pengadilan dan yurisprudensi, *rechtsverwerking* dapat menyebabkan hilangnya hak bukan hanya karena lewatnya waktu, tetapi juga karena sikap atau tindakan seseorang yang menunjukkan bahwa ia sudah tidak akan mempergunakan lagi atau menelantarkan haknya[64].

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dengan diterbitkannya PP No. 24 tahun 1997, Pemerintah sebenarnya telah mengarahkan para pihak untuk melakukan jual beli hanya melalui PPAT dan lelang. Namun, pada prakteknya hingga saat ini, masih saja terjadi pembelian di bawah tangan.

Di dalam SEMA No. 4/2016, Mahkamah Agung telah mengakui bahwa pembeli yang membeli tanah adat/yang belum terdaftar yang dilaksanakan menurut ketentuan hukum adat, dapat dianggap sebagai pembeli beritikad baik. Syaratnya, harus dilakukan secara tunai dan terang, serta telah ada penelitian mengenai objek jual beli. Jadi, asumsinya, (calon) pembeli pasti akan dapat mengetahui siapa pemilik tanah terkait. Pertanyaannya, karena bukan tanah terdaftar, bagaimana pembeli dapat mengetahui hal tersebut.

Untuk itu, kami mencoba menelusuri kasus-kasus jual beli di bawah tangan di tiga tempat dengan karakter berbeda. Praktek jual beli tanah di bawah tangan di Desa Sajang (Lombok Timur), Desa Kopang Rembiga dan Desa Pagutan (Lombok Tengah), dan Desa Bajur (Lombok Barat), menunjukkan adanya kemiripan atau kesamaannya dengan jual beli serupa di Desa Jogonegoro, Desa Bhumiredjo, dan Desa Ringinanom (Kabupaten Magelang). Di tempat-tempat tersebut, jual beli dilakukan di hadapan Kepala Desa dengan disaksikan Kepala Dusun.

Kepala Dusun biasanya akan mengenali hubungan tanah terkait dengan pemiliknya, sehingga ia memegang peranan kunci dalam memastikan bahwa para pihak yang melakukan transaksi, terutama penjual, adalah pihak yang berhak. Terdapat kesadaran warga desa, sehingga tidak ada yang berani bertindak ceroboh dalam mengklaim tanah milik orang lain. Kalau ada yang melanggar hak milik orang lain, orang itu akan mendapatkan sanksi sosial dari masyarakat lainnya.

Sehubungan dengan administrasi pertanahannya, khususnya di desa-desa di Magelang, kami melihat Buku C Desa masih tersimpan rapi di kantor desa, sehingga jelas asal-usul riwayat kepemilikan tanah di desa tersebut. Sementara di Lombok, Buku C sudah tidak lagi digunakan sejak tahun 1990-an dan tidak tersimpan di kantor desa.

Berdasarkan hasil penelusuran kami, pencatatan transaksi jual beli di bawah tangan ternyata tidak mengenal prosedur baku, melainkan dilakukan berdasarkan kebiasaan yang berbeda-beda di setiap desa. Di Desa Sajang (Lombok Timur), Desa Kopang Rembiga dan Desa Pagutan (Lombok Tengah), dan Desa Bajur (Lombok Barat), setiap transaksi tanah di bawah tangan dicatat dan disimpan di Kantor Desa. Namun, arsip pencatatan itu tidak diteruskan secara berkesinambungan dari Kepala Desa lama kepada Kepala Desa berikutnya. Setiap ada pergantian Kepala Desa,

[64] Lihat Putusan Mahkamah Agung No. 120 K/SIP/1957, Putusan Mahkamah Agung No. 2370 K/Pdt/1992, dan Putusan Mahkamah Agung No. 1091 K/Pdt/2010

pencatatan jual beli di bawah tangan dilakukan tidak dengan meneruskan arsip catatan Kepala Desa sebelumnya. Sementara di desa Jogonegoro dan Bhumiredjo (Kabupaten Magelang), arsip pencatatan jual beli dicatat dan disimpan oleh Carik (Sekretaris Desa), sehingga meskipun terjadi pergantian kepala desa, arsip jual beli tanah di bawah tangan masih tersimpan di kantor desa.

Akta jual beli di bawah tangan tidak dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang berwenang, seperti notaris atau PPAT. Meski tidak dibuat di hadapan pejabat yang berwenang, kekuatan pembuktian akta di bawah tangan mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, apabila isi dan tanda tangan diakui oleh para pihak. Apabila isi dan tanda tangan yang ada tidak diakui salah satu pihak, maka pihak yang mengajukan bukti harus menambah dengan bukti lain, misalnya saksi-saksi. Dengan demikian, agar pembeli dikategorikan beritikad baik, jual beli tanah di bawah tangan harus dilakukan secara terang di hadapan kepala desa dan saksi-saksi.

Namun, jual beli di bawah tangan juga mengandung kelemahan. Kelemahannya, Kepala Desa tidak memberitahukan setiap peralihan hak atas tanah melalui jual beli di bawah tangan itu kepada BPN, sehingga tidak tercatat/terdaftar di BPN. Di satu sisi, jual beli di bawah tangan yang dilakukan secara riil, tunai, dan terang, akan membuat pembelinya diakui sebagai pembeli beritikad baik dan dinyatakan sah. Namun, di sisi lain, karena perjanjian di bawah tangan itu tidak terdaftar di BPN, maka perjanjian tersebut masih "rapuh" dari perspektif kepastian hukum. Misalnya dalam kasus PT Porta Nigra, tanah dengan objek yang sama dapat dijual kembali oleh pihak penjual yang tidak berhak, tanpa terdeteksi oleh Kantor Pertanahan. Kasus PT Porta Nigra itu dapat menjadi contoh betapa pentingnya pendaftaran tanah.

Jual beli tanah di bawah tangan masih bertahan hingga saat ini, karena masyarakat merasa telah terjadi peralihan hak, dengan dilakukannya mutasi nama Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) pasca jual beli. Secara yuridis formal, SPPT tadi memang bukan bukti kepemilikan, melainkan hanya bukti pembayaran pajak. Namun, sebagian masyarakat pedesaan masih menganggap SPPT sebagai bukti kepemilikan. Masyarakat desa merasa SPPT itu sebagai bukti kepemilikan, karena telah tercatat atas nama pemilik tanah.

Dalam 'evolusi' administrasi pertanahan, antara hukum formal dan hukum informal tidak saling mengisolasi, melainkan saling bekerjasama. Dalam tataran konkrit, BPN bersama dengan Aparat Desa dapat memberi pemahaman kepada masyarakat, bahwa SPPT bukan alat bukti kepemilikan dan mengarahkan pembeli di bawah tangan untuk mengajukan pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan, agar kepastian hukum atas tanahnya juga lebih terjamin.

Kepala Desa juga perlu menyampaikan laporan mengenai semua perjanjian di bawah tangan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota secara berkala, misalnya, setiap tiga bulan sekali. Laporan Kepala Desa itu dapat menjadi data awal bagi BPN untuk melakukan proses pendaftaran pertama kali secara kolektif di desa.

BAB I PENDAHULUAN

Latar Belakang

Penelitian sosio-legal ini bertujuan menjelaskan bagaimana bekerjanya hukum sehubungan dengan perlindungan pembeli yang beritikad baik dalam sengketa perdata berobyek tanah, serta peran institusi dan aktor-aktor terkait. Hal lain yang juga tak kalah penting dan menjadi perhatian dalam penelitian ini adalah penyebab timbulnya sengketa seperti itu. Dalam situs Direktori Putusan Mahkamah Agung (https://putusan.mahkamahagung.go.id/), jika dilihat secara kuantitas, sengketa perdata dengan obyek tanah cukup banyak jumlahnya dibandingka sengketa perdata dengan obyek lainnya. Perkara tanah ini menempati posisi kedua, setelah perkara perceraian. Pada tahun 2016, misalnya, hingga bulan Agustus saja telah tercatat 15.932 perkara sengketa tanah yang masuk. Jumlah ini sebenarnya masih akan bertambah, jika digabung dengan perkara tanah dalam waris dan harta bersama yang dalam Direktori Putusan MA dimasukkan ke dalam kualifikasi tersendiri.

Berangkat dari kondisi tersebut di atas, paling tidak terdapat dua alasan yang mendasari perlu dilaksanakannya penelitian ini.

Pertama, dalam penelitian doktrinal tentang "Perlindungan Hukum Pembeli Yang Beritikad Baik Dalam Sengketa Perdata Berobyek Tanah" yang telah dilakukan sebelumnya, praktek pengadilan dari tahun 1956 hingga saat ini telah menunjukkan kuatnya perlindungan bagi posisi pembeli beritikad baik, sepanjang pembeli memenuhi syarat-syarat formal peralihan hak atas tanah, misalnya dalam hal pembelian melalui lelang atau melalui PPAT. Meskipun demikian, argumentasi hakim cukup beragam dalam menentukan siapa pembeli beritikad baik itu. Beberapa putusan terdahulu mendefinisikan pembeli beritikad baik sebagai pembeli yang sama sekali tidak mengetahui adanya cacat cela dalam peralihan hak atas tanah yang dibelinya, sementara dalam beberapa putusan terkini hakim cenderung hanya memperhatikan dipenuhi atau tidaknya syarat formil.[65] Dalam menentukan itikad baik pembeli tersebut, terdapat pula semacam terobosan putusan-putusan pengadilan yang tidak hanya menggantungkan pada ketidaktahuan pembeli sendiri akan adanya cacat yuridis dalam peralihan haknya, melainkan juga menekankan kewajiban pembeli untuk secara patut memeriksa dan meneliti keabsahan tanah yang dibelinya sebelum dan saat jual beli dilakukan.[66]

Berdasarkan perkembangan terakhir, Mahkamah Agung telah merumuskan perlindungan pembeli beritikad baik, melalui kesepakatan Rapat Pleno Kamar Perdata yang tertuang dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7/2012. Di dalam butir ke-IX dirumuskan bahwa:

---

[65] Widodo Dwi Putro, et al, *Penjelasan Hukum Pembeli Beritikad Baik: Perlindungan Hukum PembeliYang Beritikad Baik Dalam Sengketa Perdata Berobyek Tanah*, 2016, hlm. 107. Lihat: http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Pembeli-Beritikad-Baik-Hukum-Perdata.pdf.

[66] Ibid. hlm. 108.

- "Perlindungan harus diberikan kepada pembeli yang itikad baik sekalipun kemudian diketahui bahwa penjual adalah orang yang tidak berhak (obyek jual beli tanah)."

- "Pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada Penjual yang tidak berhak."

Hal serupa juga berlaku bagi Pemegang Hak Tanggungan yang beritikad baik, di mana disebutkan pula di dalam butir ke-VIII bahwa:

- "Pemegang Hak Tanggungan yang beritikad baik harus dilindungi sekalipun kemudian diketahui bahwa pemberi hak tanggungan adalah orang yang tidak berhak."

Dalam kesepakatan Rapat Pleno Kamar Perdata selanjutnya, sebagaimana dilampirkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4/2016 yang menyempurnakan SEMA No. 5/2014 mengenai kriteria pembeli yang beritikad baik, di mana disebutkan dua kriteria berikut (dikutip sebagaimana aslinya):

a. Melakukan jual beli atas objek tanah tersebut dengan tata cara/prosedur dan dokumen yang sah sebagaimana telah ditentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

    - Pembelian tanah melalui pelelangan umum, atau;

    - Pembelian tanah di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997), atau;

    - Pembelian terhadap tanah milik adat/yang belum terdaftar yang dilaksanakan menurut ketentuan hukum adat, yaitu:

        i. dilakukan secara tunai dan terang (di hadapan/diketahui Kepala Desa/Lurah setempat).

        ii. didahului dengan penelitian mengenai status tanah objek jual beli dan berdasarkan penelitian tersebut menunjukkan bahwa tanah objek jual beli adalah milik penjual.

    - Pembelian dilakukan dengan harga yang layak.

b. Melakukan kehati-hatian dengan meneliti hal-hal berkaitan dengan objek tanah yang diperjanjikan, antara lain:

    - Penjual adalah orang yang berhak/memiliki hak atas tanah yang menjadi objek jual beli, sesuai dengan bukti kepemilikannya, atau;

    - Tanah/objek yang diperjualbelikan tersebut tidak dalam status disita, atau;

    - Tanah/objek yang diperjualbelikan tidak dalam status jaminan/Hak Tanggungan, atau;

    - Terhadap tanah yang bersertifikat, telah memperoleh keterangan dari BPN dan riwayat hubungan hukum antara tanah tersebut dengan pemegang sertifikat.

Namun, pertanyaan berikutnya, bagaimana cara pandang para hakim, pada prakteknya, dalam menilai apakah pembeli memang semestinya harus dilindungi?

Penelitian doktrinal tersebut telah menggambarkan bagaimana hukum yang seharusnya (*law as what ought to be*), bagaimana hukum yang tertulis dalam peraturan (*law as it is written in the code books*),

dan bagaimana hukum menurut putusan-putusan hakim (*law as it is decided by the judicial bodies*). Penelitian doktrinal itu memang melihat bagaimana hukum bekerja secara 'normal', yaitu apabila syarat formil dan materiil hukum telah terpenuhi, tetapi belum memberi perhatian pada bagaimana bekerjanya hukum dalam kenyataan. Penelitian sosio-legal ini ingin melihat pengaruh peran institusi, perilaku para aktor, budaya hukum, dan 'celah' dalam substansi hukum itu sendiri yang dapat 'dimanfaatkan' oleh para pihak, karena ternyata, jumlah sengketa pertanahan terkait jual beli tanah yang masuk ke pengadilan tetaplah banyak, meskipun telah diatur peran PPAT dan Kepala Kantor Pertanahan untuk memeriksa formalitas jual beli tanah.

Kedua, sejumlah putusan pengadilan yang telah dikaji juga menunjukkan bahwa penyebab sengketa adalah sikap sebagian masyarakat yang masih cenderung meremehkan pentingnya kepastian hukum dalam perjanjian jual beli tanah, misalnya dengan melakukan jual beli hanya atas dasar kepercayaan, tanpa membuat perjanjian yang mengatur hal-hal yang diperjanjikan. Dalam prakteknya, jual beli tanah tidak saja didasarkan pada perjanjian yang dibuat dalam bentuk akte di bawah tangan,[67] akan tetapi juga pada kesepakatan yang dibuat secara lisan atau tidak tertulis.[68] Tentu tidak bisa dipungkiri, secara yuridis formal, jual beli tanah seperti ini sangatlah 'rapuh'.

Dari 'optik' kepastian hukum, sikap itu kelihatannya meremehkan, padahal mungkin saja terdapat kesenjangan antara kesadaran hukum masyarakat dengan hukum positif yang mengatur jual beli tanah. Dalam konsepsi hukum masyarakat, jual beli tanah terjadi seketika itu juga, manakala penjual dan pembeli telah sepakat untuk melakukan jual beli tanah. Kesepakatan perjanjian jual beli telah sah terjadi, ketika itu dilakukan secara terang dan tunai, tanpa harus mendaftarkan jual beli tersebut untuk dibuatkan sertifikat.

Masyarakat merasa bahwa dengan terjadinya jual beli, maka pembeli berhak atas tanah tersebut, tanpa harus dilakukan penyerahan (*levering*) sebagaimana dalam konsep hukum perdata Barat menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pendaftaran tanah merupakan lembaga baru pasca Indonesia merdeka, yang merupakan transplantasi secara diam-diam dari sistem pertanahan yang pernah berkembang pada masa Hindia Belanda.[69] Lembaga baru ini mungkin belum sepenuhnya dipahami dan dimengerti oleh sebagian masyarakat terkait adanya kewajiban untuk melakukan pendaftaran tanah, sehingga membuka peluang orang-orang yang beritikad buruk untuk melakukan kecurangan yang mengakibatkan timbulnya kerugian bagi orang yang berhak atas tanah tersebut.

Kemungkinan lain, mereka sebenarnya tidak meremehkan kepastian hukum, tetapi mempunyai pertimbangan lain (dari segi di luar hukum) yang lebih mendesak. Terlebih lagi, peraturan yang mengharuskan permohonan diajukan dalam waktu 7 hari setelah Akta Jual Beli (AJB) dibuat, tidak mengatur sanksi bagi mereka yang tidak melakukannya. Kemungkinan lain lagi, mengapa pembeli tidak segera mengurus pendaftaran tanah, bisa saja oleh pemilik, tanah dianggap sebagai suatu investasi dan hendak dialihkan dengan cepat kepada pihak lain, sehingga jika didaftarkan, akan lebih banyak memakan biaya, seperti biaya PPAT untuk pengalihan, pajak, serta proses balik

[67] Lihat Putusan No. 19/Pdt.G/2015/PN.Mgg.
[68] Lihat Putusan No. 596 K/Pdt/2012.
[69] Pendaftaran tanah mengadopsi *Overschrijvingsordonnantie* (Stb. 1834, No. 27), produk hukum kolonial yang mewajibkan setiap peralihan hak atas tanah untuk didaftarkan melalui kadaster. Hal ini terjadi karena hukum perdata barat membedakan antara perjanjian jual beli dan perjanjian balik nama. Perjanjian jual beli belum seketika mengalihkan hak dari penjual ke pembeli, tetapi peralihan hak harus dilakukan dengan melakukan balik nama dari penjual ke pembeli melalui kadaster. Sementara itu, konsep hukum adat tidak membedakan antara perjanjian jual beli dengan peralihan haknya. Dalam konsepsi hukum adat, ketika jual beli telah dilakukan secara terang dan tunai, maka seketika itu juga, hak atas tanah tersebut beralih dari penjual ke pembeli.

nama yang lama. Kemungkinan-kemungkinan itu masih perlu didalami dalam penelitian sosio-legal ini.

Contoh kasus aktual di mana pembeli sepertinya meremehkan kepastian hukum adalah kasus sengketa tanah di Meruya Selatan. PT Porta Nigra yang membeli tanah girik, tidak mengurus pendaftaran tanah setelah pembelian di bawah tangan dilakukan, dan menelantarkan tanah yang telah dibelinya dalam waktu yang sangat lama. Akibatnya, tanah itu dengan mudah dijual kembali oleh pihak lain (yang beritikad buruk).[70]

Namun, kami ternyata juga menemukan kasus-kasus jual beli tanah yang berujung sengketa, meskipun pembelinya telah bersikap hati-hati, melakukan pengecekan data fisik dan data yuridis sebelum dan saat jual beli, objek tanah yang diperjual-belikan telah bersertifikat, dan dilakukan di hadapan PPAT, misalnya jual beli tanah hibah di Selong (Lombok Timur) dan jual beli tanah (yang ternyata "milik nominee") di Gili Trawangan. Sementara di Rembang (Jawa Tengah), pembeli tidak dapat segera menguasai objek yang dibelinya melalui lelang dan harus menghadapi gugatan di pengadilan, karena debitur (pemilik tanah asal) menganggap nilai limit lelang sangat rendah.

Pertanyaannya, mengapa sengketa jual beli tanah dapat terjadi, padahal jual beli itu telah memenuhi prosedur? Bagaimana peran Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), maupun Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL), dalam melindungi pembeli yang beritikad baik?

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini kemudian berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

a. Bagaimana cara pandang para hakim dalam menilai apakah pembeli memang semestinya harus dilindungi?

b. Apakah telah dipenuhinya syarat-syarat normatif peralihan hak atas tanah (terang, tunai, riil) juga akan selalu menjamin hak pembeli?

c. Bagaimana peran PPAT dan BPN dalam jual beli tanah?

d. Faktor-faktor apa yang membuat ketelitian pembeli (bahkan setelah mungkin ditambah dengan peran PPAT dan pejabat BPN), pada prakteknya, ternyata tidak cukup memadai untuk menjamin haknya?

e. Atau, kalau ternyata pembeli sendiri sama sekali mengabaikan syarat tersebut, apa pertimbangannya?

[70] Dari wawancara dengan kuasa hukum PT Porta Nigra, Porta Nigra memang tidak memperhatikan tanah-tanahnya, karena ketika itu mempunyai 'banyak uang'. Selain itu, alasan lainnya, Beni (pemilik Porta Nigra) tidak memiliki pengetahuan yang cukup baik mengenai hukum pertanahan. Ketidaktahuan itu, menurutnya, tidak bisa dianggap sebagai 'meremehkan kepastian hukum' (Wawancara dengan Yan Juanda, 9 Agustus 2016). Khusus untuk kasus PT Porta Nigra ini selengkapnya bisa dilihat pada Bab IV (Praktek Jual Beli di Bawah Tangan).

Metode Penelitian

Penelitian ini berada dalam ranah kajian sosio-legal, yakni menganalisis dan mengkaji pertanyaan-pertanyaan hukum dengan menggunakan pendekatan interdisipliner.

Penelitian sosio-legal ini mempertanyakan mengapa sengketa jual beli tanah dapat tetap terjadi, meski jual beli telah dilakukan dengan memenuhi prosedur. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, pada awalnya peneliti menelusuri sengketa yang muncul dalam putusan-putusan peradilan. Namun, penelitian ini tidak berhenti pada studi putusan-putusan tadi, melainkan diikuti dengan pendalaman melalui serangkaian wawancara dengan Hakim Agung, Hakim Pengadilan Tinggi, Hakim Pengadilan Negeri, BPN, PPAT, Kantor Lelang dan para pihak yang terlibat jual beli.

Meski dalam SEMA No. 5/2014 yang disempurnakan oleh SEMA No. 4/2016 telah diuraikan kriteria apa yang digunakan hakim untuk menilai pembeli beritikad baik, serta kapan pembeli dikategorikan beritikad baik, wawancara dengan para hakim tetap diperlukan untuk mengetahui bagaimana cara pandang hakim dalam menafsirkan perlindungan pembeli beritikad baik, apakah sesuai dengan SEMA tersebut.

Penelitian ini tidak hanya fokus pada pengadilan, karena juga hendak menguraikan akar penyebab terjadinya sengketa perdata berobyek tanah. Sehingga, penelitian ini juga hendak melihat peran dan fungsi BPN, PPAT, Kantor Lelang, dan Kepala Desa.

Untuk melihat peran dan fungsi BPN secara umum dalam peralihan hak atas tanah, wawancara juga dilakukan dengan pejabat-pejabat BPN di DKI Jakarta, Semarang, dan Mataram. Alasan lokasi penelitian di BPN Jakarta, Semarang, dan Mataram, di samping ingin mempertimbangkan kota besar, menengah, dan kecil, juga karena representasi kasus yang diteliti berada di tiga wilayah tersebut. Wawancara dengan BPN ini ditujukan untuk mengetahui bagaimana peran BPN dalam pengecekan sertifikat; apakah dokumen pertanahan di BPN dapat diketahui oleh pembeli dan dapat diandalkan kebenarannya; apakah dokumen pertanahan di BPN dapat menjamin perlindungan terhadap pemilik asal dan pembeli; mengapa muncul sertifikat ganda; dan, bagaimana mekanisme pertanggungjawaban BPN, jika kekeliruan jual beli itu lebih disebabkan sertifikat yang diterbitkan BPN yang ternyata di kemudian hari digugat oleh pemilik asal dan dibuktikan cacat perolehan haknya.

Sementara itu, wawancara dengan beberapa PPAT juga dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana peran PPAT dalam memastikan bahwa penjual adalah orang yang berhak; mengapa terjadi kekeliruan jual beli meski PPAT telah berhati-hati memeriksa data yuridis; dan, faktor-faktor apa yang membuat ketelitian pembeli (setelah ditambah dengan peran PPAT) pada prakteknya ternyata tidak cukup memadai untuk menjamin hak pembeli.

Selanjutnya, wawancara dengan pejabat lelang (KPKNL), bank (pemohon lelang), penilai independen, dan debitur (tereksekusi), perlu kami lakukan untuk mengetahui bagaimana peran pejabat lelang dalam menjamin hak pembeli; bagaimana pemohon lelang dan penilai independen dalam menentukan nilai limit; dan bagaimana respons debitur atas penentuan nilai limit.

Kemudian, dalam konteks jual beli di bawah tangan, kami juga melakukan wawancara dengan Kepala Desa, perangkat desa, dan warga masyarakat (pembeli di bawah tangan), dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana peran Kepala Desa dan perangkat desa dalam melayani pengesahan jual beli tanah, serta mengapa pembeli lebih memilih jual beli di bawah tangan dibanding melalui PPAT.

Dari hasil pengamatan secara menyeluruh di awal penelitian ini, telah diketahui bahwa praktek jual beli tanah dapat dilakukan dengan cara: (1) pembelian melalui PPAT; (2) pembelian melalui lelang; dan (3) pembelian di bawah tangan. Dengan demikian, sistematika laporan penelitian ini juga dibagi menurut praktek-praktek tersebut.

Praktek pembelian tanah melalui PPAT akan dibahas pada Bab II. Sehubungan dengan pembelian tanah melalui PPAT ini, kasus-kasus jual beli tanah yang diteliti adalah kasus-kasus sengketa jual beli tanah di Gili Trawangan (Lombok Utara) dan di Selong (Lombok Timur). Kedua kasus tersebut cukup relevan, karena pembeli tetap dikalahkan oleh pengadilan, meskipun PPAT telah mengecek sertifikat di BPN, bahkan telah melakukan balik nama atas sertifikat yang kemudian dibatalkan.

Setelah itu, Bab III akan membahas praktek pembelian tanah melalui lelang. Dalam hal ini, kasus lelang yang diteliti adalah sengketa penentuan limit harga lelang di Rembang (Jawa Tengah). Pasca lelang, pembeli ternyata tetap tidak dapat menguasai objek lelang yang telah dibelinya, karena tanah dan bangunan masih dikuasai debitur. Bahkan, pembeli tersebut, berikut bank (penjual), dan kantor lelang, kemudian digugat oleh pembeli di pengadilan, karena debitur menganggap nilai limit lelang (harga beli) objek tanah terkait jauh dari nilai kewajaran.

Selanjutnya, penelitian ini tidak membatasi hanya pada jual beli formil (melalui PPAT dan lelang) saja, melainkan juga praktek jual beli di bawah tangan yang hingga kini masih hidup di masyarakat. Topik ini akan dibahas pada Bab IV. Untuk meneliti praktek-praktek jual beli di bawah tangan ini, peneliti mewawancarai sejumlah Kepala Desa, Kepala Dusun, dan para pihak yang melakukan jual beli di bawah tangan.

Kasus jual beli tanah di bawah tangan yang diteliti adalah kasus di Kopang Rembige (Lombok Tengah), di Magelang (Jawa Tengah), dan di Meruya Selatan (Jakarta). Penelitian di tiga lokasi tersebut barangkali cukup mewakili untuk menunjukkan adanya keberagaman praktek jual beli di bawah tangan di pedesaan luar Jawa (Lombok), pedesaan di Jawa (Magelang), dan daerah perkotaan di Jawa (Jakarta), termasuk faktor-faktor yang mungkin menjadi pertimbangan pembeli dalam melakukan pembelian tanah di bawah tangan.

Karena keterbatasan waktu dan dana, harus diakui bahwa penelitian ini belum memperhitungkan keterwakilan (representasi) data, melainkan lebih menekankan pada *'exploratory research'*,[71] untuk mendapat beberapa *'insight'* yang kemungkinannya juga berlaku lebih umum. Sehingga, hasil penelitian ini bisa digunakan sebagai hipotesis bagi penelitian lebih lanjut, untuk melihat apakah di tempat lain juga sama atau berbeda.

[71] Riset eksploratori (exploratory research) merupakan metode riset yang ditujukan untuk mengeksplorasi atau untuk mengumpulkan pemahaman lebih mendalam mengenai suatu masalah, bukan untuk menguji variabel karena variabel-tersebut biasanya belum diketahui dan baru akan diketahui melalui riset lanjutan. Riset eksploratori bersifat fleksibel dan tidak terstruktur. Umumnya riset ini berbentuk riset kualitatif dengan metode pengumpulan data yang lazim digunakan, yaitu wawancara, pengamatan, dan Focus Group Discussion. Lebih lanjut, lihat Patricia Shields dan Rangarjan, N., *A Playbook for Research Methods: Integrating Conceptual Frameworks and Project Management*, Stillwater, OK: New Forums Press. 2013.

BAB II PRAKTEK PEMBELIAN TANAH MELALUI PPAT

Perspektif Umum Mengenai Jual Beli Tanah Bersertifikat

Sebelum menyajikan hasil riset mengenai kasus-kasus sengketa jual beli tanah di sejumlah daerah, sebelumnya akan disampaikan terlebih dahulu bagaimana tahap awal praktek jual beli itu dilakukan, mulai dari proses di Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), pengecekan sertifikat, hingga balik nama oleh kantor pertanahan (Badan Pertanahan Nasional/BPN).

Secara umum, dalam proses jual beli tanah yang bersertifikat, penjual dan pembeli harus menghadap Notaris/PPAT. Penjual kemudian akan diminta untuk memberikan sertifikat asli agar dilakukan pengecekan ke kantor pertanahan. Pada umumnya, PPAT tidak berani melangkah lebih jauh dalam proses peralihan hak sebelum pengecekan sertifikat dilakukan. Dengan demikian, langkah pertamanya, PPAT melakukan pengecekan sertifikat asli ke BPN mengenai kesesuaian sertifikat dengan data-data yang ada di Kantor Pertanahan. Baik PPAT, maupun BPN, meyakini bahwa risiko terjadinya kekeliruan jual beli tanah itu sebenarnya bisa dihindari, apabila para pihak melakukan pengecekan data tanah ke BPN sebelum jual beli itu dilakukan.[72]

Dalam prakteknya, PPAT biasanya juga telah mempunyai hubungan baik dengan 'orang dalam' (staf) BPN. Untuk memastikan lebih awal bahwa objek tanah 'bersih' (maksudnya, sertifikat cocok dengan buku tanah, tidak sedang di bawah sengketa, tidak di bawah Hak Tanggungan, dan tidak dalam pemblokiran), PPAT – biasanya melalui asistennya – menanyakan secara informal melalui telepon kepada staf BPN, apakah status sertifikat tersebut 'bersih'. Pengecekan informal itu dikenal dengan istilah 'intip sertifikat' dan tidak menggantikan proses formal yang telah ditentukan. Meski sudah tahu sertifikat 'bersih', misalnya, PPAT akan tetap menempuh langkah formal dengan mengajukan permohonan pemeriksaan atau pengecekan sertifikat ke BPN.[73] Kemudian, sebagai bukti, BPN akan membubuhkan stempel telah memeriksa sertifikat dan tanggal pengecekannya di dalam sertifikat.

Apabila PPAT berani membuat akta jual beli (AJB) sebelum terlebih dahulu mengajukan pengecekan sertifikat di kantor pertanahan, maka BPN akan memberikan peringatan kepadanya dalam bentuk surat teguran. Sistem pengecekan sertifikat ini tercatat dengan teknologi, sehingga terdeteksi sampai pusat. Jika PPAT coba-coba membuat AJB sebelum pengecekan pasti akan ketahuan, karena pada *entry* (kolom isian) pengecekan sertifikat terdapat tanggal, bahkan jam sekian-sekian, sehingga tanggal terbitnya AJB yang mendahului pengecekan sertifikat selalu dapat diketahui. Dalam konteks ini, peran BPN adalah memberikan pembinaan kepada PPAT.[74]

Pengecekan sertifikat pada dasarnya merupakan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota terkait, tetapi karena volume pekerjaannya melampaui dari rata-rata beban kerja

[72] Wawancara dengan PPAT (Jakarta), Danang, 19 Mei 2016.
[73] Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016.
[74] Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016.

yang ditentukan dalam Peraturan Kepala BPN (Perkaban) No. 2/2013, maka kewenangan ini dapat dilimpahkan kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.[75]

Pentingnya pengecekan sertifikat dalam proses jual beli

Sebelum proses jual beli dilakukan, sertifikat obyek jual beli perlu dicek, karena ia sebenarnya adalah salinan dari buku tanah. Arsip buku tanah itu selalu tersimpan di kantor BPN, sedangkan pemilik tanah hanya diberikan salinan berupa sertifikat tanah. Untuk mengetahui apakah sertifikat itu sesuai dengan buku tanah terkait, maka sertifikat itu harus dicocokkan dengan melihat aslinya (buku tanah) di kantor pertanahan.[76]

Dalam penelitian ini, Peneliti mendapat kesempatan mempelajari praktek pengecekan sertifikat di BPN Kota Mataram. Bentuk buku tanah – yang menjadi dasar pengecekan sertifikat – hanyalah selembar kertas yang dilipat, sehingga sepintas kelihatan seperti dua lembar. Lembar lipatan sebelah kiri adalah kolom pendaftaran sertifikat pertama kali, berikut nomor sertifikat, nama pemegang hak, dan luas ukur. Sedangkan lembar lipatan sebelah kanan adalah kolom peralihan hak, pembebanan, dan pencatatan lainnya. Apabila terjadi peralihan hak atas tanah, maka perubahan itu harus dicatat dalam kolom kanan buku tanah dan kemudian dituangkan ke dalam sertifikat. Apabila lembar kolom kanan dalam buku tanah itu penuh, bisa ditambah dengan lembar baru.[77]

Jadi, maksud pengecekan itu adalah untuk mengetahui apakah sertifikat itu sama dengan buku tanah, yakni nomor sertifikat sama dengan nomor buku tanah, nama pemegang hak sama, dan luas ukur dalam sertifikat juga harus sama dengan buku tanah. Selain itu, pengecekan juga bertujuan untuk mengetahui apakah ada pemblokiran, sehingga BPN sejak dini dapat melakukan pencegahan peralihan hak – jika terdapat ketidaksesuaian.[78]

> "*Sebaiknya periksa dulu obyek tanah dan bangunan yang akan dibeli. Pemeriksaan bisa meliputi pemeriksaan fisik dan pemeriksaan sertifikat. Setelah pemeriksaan fisik, pembeli dapat melakukan pemeriksaan pajak (PBB) di kantor pajak dan pemeriksaan sertifikat tanah dan bangunan di kantor pertanahan setempat. Pemeriksaan PBB di kantor pajak dilakukan untuk memastikan bahwa pemilik tanah telah melunasi seluruh PBB yang menjadi kewajibannya.*
>
> *Dalam pemeriksaan sertifikat, pastikan bahwa tanah dan bangunan tersebut tidak sedang berada di bawah Hak Tanggungan atau sedang dalam sita jaminan, atau sedang diblokir karena terlibat sengketa hukum. Jika diperlukan, calon pembeli juga dapat memastikan tanah dan bangunan tersebut*

---

75 Apabila Kantor Pertanahan mempunyai beban pekerjaan pada pelayanan lebih dari 1.000 kegiatan setiap bulan, kewenangan pelayanan data pemeliharaan pendaftaran tanah, penandatanganannya harus dilimpahkan kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah. Kewenangan menandatangani Buku Tanah dan Sertipikat oleh Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah termasuk pada kegiatan pengecekan sertifikat. Apabila Kantor Pertanahan mempunyai volume beban pekerjaan pada pelayanan lebih dari 3.000 (tiga ribu), kewenangan yang dilimpahkan kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah dapat melimpahkan sebagian kewenangan Kepala Sub Seksi pada Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah. Tembusan Keputusan Pelimpahan kewenangan disampaikan kepada Kepala Kanwil BPN dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. (Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah).

76 Wawancara dengan PPAT (Jakarta) I Nyoman Raka, 11 Mei 2016. Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016.

77 Praktek bagaimana melakukan pengecekan sertifikat dibimbing Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Mataram, I Nyoman Nelson Giri, 18 Agustus 2016.

78 Praktek bagaimana melakukan pengecekan sertifikat dibimbing Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Mataram, I Nyoman Nelson Giri, 18 Agustus 2016.

tidak sedang berada dalam sengketa, yaitu dengan memeriksanya ke Pengadilan Negeri di mana tanah dan bangunan tersebut terletak.

Selanjutnya, jika berdasarkan pemeriksaan tanah dan bangunan tersebut tidak bermasalah, proses jual beli dilakukan dengan pembuatan AJB di kantor Notaris/PPAT. Jika penjual dan pembeli tidak sempat atau tidak mengerti proses dan tata cara pemeriksaan tanah sebagaimana dimaksud di atas, penjual dan pembeli dapat meminta Notaris/PPAT untuk melakukan pemeriksaan tersebut sebelum dibuatnya AJB."[79]

Pemblokiran sertifikat

Dalam praktek, apabila terjadi sengketa tanah di pengadilan, hak atas tanah tidak boleh dialihkan atau diperjual-belikan. Pihak yang berkepentingan, misalnya karena khawatir tanah akan dialihkan selama proses persidangan masih berjalan, dapat bersurat ke BPN untuk mengajukan permohonan pemblokiran dengan melampirkan fotokopi surat gugatan yang terdaftar di pengadilan. Surat blokir itu dicatat dalam buku tanah, sehingga pemegang sertifikat tidak bisa mengalihkan tanah.[80]

Blokir akan hapus dengan sendirinya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, kecuali diikuti dengan putusan jaminan sita dan berita acara eksekusi permohonan blokir. Blokir yang dilampiri surat gugatan disertai sita jaminan (dari pengadilan), akan berlaku sampai ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) dan telah diangkat sita jaminannya, serta pihak pemohon blokir diberitahu tentang hal tersebut.[81]

Warkah sebagai rujukan

Untuk tanah yang telah bersertifikat, dokumen-dokumen tanah tersimpan di kantor pertanahan (BPN). Dokumen tersebut merupakan alat pembuktian data fisik dan data yuridis bidang tanah yang telah dipergunakan sebagai dasar pendaftaran bidang tanah yang di lingkungan BPN biasa disebut sebagai 'warkah'.[82]

Dalam warkah biasanya terdapat berbagai berkas, seperti fotokopi identitas pemegang hak, bukti perolehan hak (akta jual beli PPAT, keterangan waris atau hibah, ataupun girik/letter C), serta lampiran-lampiran lain, seperti fotokopi SPPT, bukti setor pajak, IMB, dan berita acara. Warkah tersebut merupakan 'arsip hidup', karena tidak terbatas masa berlakunya sepanjang tanah yang disertifikatkan itu masih ada.[83]

Warkah mempunyai peranan penting, terutama apabila terjadi sengketa di pengadilan, karena menjadi kunci pembuktian untuk menentukan siapa pihak yang berhak.[84] Dalam jual beli tanah,

---

[79] Praktek bagaimana melakukan pengecekan sertifikat dibimbing Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Mataram, I Nyoman Nelson Giri, 18 Agustus 2016.

[80] Wawancara dengan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Mataram, I Nyoman Nelson Giri, 18 Agustus 2016. Blokir terhadap pendaftaran peralihan hak atas tanah dan pembebanan hak diatur dalam Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (PP 24/1997) menyebutkan: "Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan Pendaftaran Peralihan Hak atau Pembebanan Hak jika tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di pengadilan".

[81] Wawancara dengan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Mataram, I Nyoman Nelson Giri, 18 Agustus 2016.

[82] Wawancara dengan PPAT (Jakarta) I Nyoman Raka, 11 Mei 2016. Wawancara dengan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Mataram, I Nyoman Nelson Giri,18 Agustus 2016.

[83] Wawancara dengan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Mataram, I Nyoman Nelson Giri,18 Agustus 2016.

[84] Wawancara dengan Pengacara, Burhanudin, 2 September 2016.

dengan melihat warkah, sejak awal calon pembeli sebenarnya dapat mengurangi risiko kekeliruan, terutama apakah penjual adalah orang berhak atau tidak. Persoalannya, apakah warkah itu terbuka untuk umum atau dapat diakses oleh publik?

Menurut pendapat seorang PPAT senior: "*Secara hukum, warkah sifatnya terbuka, tetapi di sini apa-apa suka dikomersialkan.*" [85] Sayangnya, dari pengalaman pelaksanaan penelitian di BPN Lombok Timur, Peneliti tidak diizinkan melihat warkah, meskipun telah mengajukan surat permohonan penelitian ilmiah, dengan alasan warkah merupakan rahasia negara. Warkah hanya akan ditunjukkan untuk kepentingan proses peradilan, itu pun harus dengan seizin Kepala Kantor Wilayah BPN.[86]

Sementara itu, Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally berpendapat bahwa pembeli seharusnya diperbolehkan mengecek warkah:

> "*Warkah itu kan buku mengenai tanah. Tidak susahlah kalau sertifikat sudah atas nama dia. Kalau jual-beli, pembeli berhak mengecek warkah ini ke penjual/pemilik tanah. Tidak boleh dilarang pembeli mengecek warkah.*"[87]

Sewaktu proses pendaftaran sertifikat pertama kali, identitas pemohon dan data fisik mengenai letak, luas, dan batas-batas sandingan diumumkan di kantor desa selama dua bulan.[88] Namun, setelah sertifikat jadi, informasi mengenai data tanah seperti warkah justru tidak bisa dibuka, kecuali berdasarkan permohonan pemegang hak dan permintaan instansi tertentu (misalnya: pengadilan), atas seizin Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi.[89]

Aturan mengenai warkah terdapat di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 192 ayat (3) disebutkan, dengan izin tertulis dari Kepala Kantor Wilayah kepada instansi yang memerlukan untuk pelaksanaan tugasnya, dapat diberikan petikan, salinan atau rekaman dokumen pendaftaran tanah yang tersimpan di Kantor Pertanahan. Sedang dalam ayat (4) disebutkan, dengan izin Kepala Kantor Wilayah kepada pemegang hak yang bersangkutan, dapat diberikan petikan, salinan atau rekaman dokumen pendaftaran tanah yang menjadi dasar pembukuan hak atas namanya yang tersimpan di Kantor Pertanahan.

Artinya, berdasarkan ketentuan yang ada, warkah hanya dapat diminta oleh instansi pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya (misalnya Polisi, Jaksa, dan Pengadilan), atau pemilik tanah, atas seizin Kakanwil BPN Provinsi.

PPAT tidak diwajibkan mengecek data fisik

PPAT biasanya tidak mengecek data fisik, tetapi hanya bertanya kepada klien (calon pembeli), apakah sudah mengecek keadaan fisik sebelum jual beli dilakukan.[90] PPAT beranggapan dirinya

---

85 Wawancara dengan PPAT, I Nyoman Raka (Jakarta), 11 Mei 2016.
86 Penelitian di BPN Lombok Timur, 30 Juni 2016.
87 Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016.
88 Wawancara dengan Kepala Seksi Survey Pengukuran dan Pemetaan BPN Kota Mataram, Putu Juni Swasta, 27 Desember 2012.
89 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
90 Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016.

tidak memiliki kewajiban untuk melakukan pengecekan obyek tanah ke lokasi dan pengecekan fisik itu merupakan tugas BPN.

> "*PPAT tidak memiliki kewajiban untuk melakukan pengecekan obyek tanah ke lokasi. Itu tugas BPN. Jika pun ada PPAT yang hadir di lokasi, itu hanya inisiatif PPAT tersebut untuk sekadar mengamati jalannya proses pengecekan tanah tersebut."*[91]

Tetapi, pada prakteknya ada juga PPAT yang merasa tidak cukup mengecek bukti kepemilikan berupa sertifikat, sehingga perlu juga mengecek data fisik, yakni obyek tanah, sebelum jual beli dilakukan.

> *"Sebagai PPAT, dalam konteks jual beli, jika penjual mau menjual suatu obyek tanah, maka kita harus cek dahulu obyeknya. Setelah itu, bukti kepemilikan dia, berupa sertifikat."*[92]

Sementara mengenai batas tanah, PPAT pada umumnya merujuk pada batas-batas sebagaimana tercantum di dalam sertifikat.[93]

Kelemahan pengecekan (formal) oleh PPAT

Secara normatif, untuk memastikan orang yang bertransaksi adalah pihak yang betul-betul berwenang dan jual belinya sah, PPAT berpegangan pada Pasal 1320 KUHPerdata mengenai syarat sahnya perjanjian, yakni (1) sepakat, (2) cakap, (3) objek tertentu, (4) kausa yang halal.[94]

Apabila obyek jual beli itu tanah bersertifikat, di samping pihak penjual diwajibkan menyerahkan sertifikat untuk dicek di BPN, para pihak juga harus menyerahkan fotokopi KTP, SPPT, dengan disertai bukti pembayaran pajak terakhir.[95]

PPAT memeriksa KTP para pihak yang melakukan transaksi. Melalui pengecekan data di sertifikat, PPAT mengecek KTP pemilik – misalnya, apakah nama di KTP sesuai dengan nama pemegang hak di sertifikat. Jika tidak ada masalah, sertifikat akan dibawa ke Kantor Pertanahan berikut KTP-nya, untuk dicek kesesuaian datanya dengan data buku tanah di Kantor Pertanahan.[96]

Jika objek tanah yang diperjual-belikan adalah harta gono-gini, maka PPAT akan memeriksa juga surat nikahnya. Kalau itu tanah waris, PPAT akan meminta surat keterangan waris dan meminta persetujuan semua ahli waris.[97]

Merujuk pada sengketa-sengketa yang terjadi di pengadilan, terdapat juga jual beli yang sebenarnya telah memenuhi syarat formil, karena dilakukan di hadapan PPAT, tetapi ternyata jual beli itu tetap dianggap keliru. Penyebabnya, karena penjual sebenarnya tidak berwenang mengalihkan tanah. Kemungkinannya sendiri beragam, sebagaimana diuraikan di bawah ini.[98]

Pertama, kekeliruan disebabkan oleh karena penjual tidak memberikan keterangan sebenarnya. Penjual tidak beritikad baik, misalnya, dengan memberikan KTP yang bukan miliknya, tetapi foto

---

[91] Wawancara dengan PPAT (Jakarta), Danang, 19 Mei 2016
[92] Wawancara dengan PPAT (Jakarta), I Nyoman Raka, 11 Mei 2016.
[93] Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016.
[94] Wawancara dengan PPAT (Jakarta), I Nyoman Raka, 11 Mei 2016.
[95] Wawancara dengan PPAT (Mataram), Edy Hermansyah, 8 Agustus 2016.
[96] Wawancara dengan PPAT (Jakarta), Danang, 19 Mei 2016.
[97] Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016.
[98] Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016.

mirip dengan dirinya. Atau, penjual mungkin saja memalsukan KTP. PPAT sendiri tidak berwenang memverifikasi kebenaran KTP.[99]

Kedua, kekeliruan itu terjadi akibat adanya sertifikat ganda. Sertifikat ganda bisa muncul, karena pemegang sertifikat mungkin pernah menjaminkan sertifikatnya untuk mendapat pinjaman di bawah tangan. Sertifikat dititipkan sebagai jaminan kepada pemberi hutang, tetapi karena di bawah tangan, tidak ada keterangan bahwa sertifikat tersebut sedang dibebani Hak Tanggungan. Karena tidak bisa menyelesaikan hutang, pemegang sertifikat lalu mencari jalan pintas dengan melapor ke polisi bahwa sertifikatnya hilang. Surat keterangan hilang itulah yang kemudian digunakan untuk memohon diterbitkan sertifikat pengganti ke BPN.[100]

Selain itu, sertifikat ganda juga dapat terjadi, karena pemegang sertifikat adalah '*nominee*', atau orang lokal yang dipinjam namanya oleh warga negara asing. Sertifikat secara formal terdaftar atas nama orang lokal, tetapi yang memegang fisik sertifikat adalah warga negara asing. Katakanlah, jika warga negara asing membawa sertifikat tersebut ke luar negeri, *nominee* tadi dapat saja membuat laporan kehilangan ke kepolisian. Atas dasar surat kehilangan tersebut, *nominee* kemudian dapat meminta sertifikat pengganti.

BPN tidak tahu bahwa yang mengajukan permohonan sertifikat pengganti ini adalah *nominee*, bukan pihak yang dia wakili, karena memang namanya yang tertera dalam buku tanah. Setelah pemohon disumpah dan diumumkan selama sebulan, terbitlah sertifikat pengganti. Sertifikat pengganti itu kemudian menjadi objek jual beli dengan pihak ketiga.[101]

Surat pernyataan di bawah sumpah itu, sesuai dengan namanya, berisi pernyataan sumpah: "Apa yang saya ucapkan tersebut di atas adalah benar dan apabila ternyata pernyataan ini tidak benar saya sanggup dituntut di Pengadilan dan saya bersedia menerima laknat dari Tuhan Yang Maha Esa."

Khusus apabila yang disumpah muslim, BPN Kota Mataram, misalnya, mengubah kalimat "menerima laknat dari Tuhan Yang Maha Esa" menjadi "menerima laknat dari Allah SWT". Alasannya, agar mempunyai efek psikologi, sehingga pemohon tidak berani coba-coba berbohong, sebagaimana dijelaskan oleh Kasubsi Pendaftaran Hak BPN Kota Mataram:

> *"Pernah beberapa orang mengajukan sertifikat pengganti dengan alasan hilang, lalu diberi fotokopi berkas sumpah untuk dibaca dulu di rumah. Ternyata, pemohon itu tidak pernah kembali untuk minta disumpah karena mungkin takut dengan kalimat menerima laknat dari Allah SWT."*[102]

Terbatasnya kewenangan BPN

Dalam peralihan hak atas tanah melalui jual beli, peran BPN adalah memastikan bahwa jual beli tanah benar-benar dilakukan oleh para pihak yang berhak dan obyek tanah benar-benar 'bersih', dalam arti bebas sengketa, tidak di bawah Hak Tanggungan, serta tidak sedang dalam pemblokiran. Dalam menjalankan tugasnya tersebut, dari hasil wawancara dengan pegawai BPN di Jakarta Barat, Semarang, Mataram, Lombok Utara, Lombok Timur, ternyata semua informan mengatakan bahwa kewenangan BPN hanya sebatas melakukan penelitian formal atas berkas

99 Wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016.
100 Diolah dari wawancara dengan PPAT (Mataram), Maudy Margretha Rarung, 19 Mei 2016; Edy Hermansyah (Mataram), 8 Agustus 2016.
101 Wawawncara dengan PPAT (Mataram), Edy Hermansyah, 8 Agustus 2016.
102 Wawancara Kasubsi Pendaftaran Hak BPN Kota Matram, Elly Herlia Tatang Padmadinata, 10 Januari 2017.

yang diajukan para pemohon. Jadi, BPN tidak mempunyai kewenangan untuk meneliti dan menguji kebenaran materiil.[103]

Peran dan fungsi BPN dalam jual beli tanah masih bersifat pasif dan hanya memosisikan dirinya sebagai lembaga administrasi. Kepala sub-seksi Peralihan, Pembebanan Hak dan PPAT BPN Kota Semarang, Agung Basuki, mengatakan:

> "*BPN ini lembaga pencatat, dan kita tidak berhak untuk uji materi. Selama ada akta jual beli di depan PPAT. Kita juga tidak tahu apabila tanda tangan dipalsu, selama syarat dan ketentuannya sudah terpenuhi sesuai dengan SOP lengkap, pajaknya ada, ada akta jual beli, penjual dan pembeli sudah tanda tangan dalam akta dan ada saksi. Kalau memang ada pemalsuan, para pihak kita undang, kita mediasi di kantor, kalau tidak terjadi kesepakatan, kita persilakan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan. Kita dasarnya akta, kalau memang aktanya betul, ya sudah kita proses. Kita tidak berhak untuk melakukan pemeriksaan, karena itu kewenangan PPAT. Kalau tidak betul, kita mediasi. Kalau bisa dimediasi, bisa kita batalkan*."[104]

Kasubsi Sengketa Konflik pada BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, juga mengatakan:

> "*BPN tidak diberi kewenangan untuk meneliti kebenaran materiil. Kalau dari saya pribadi, mengapa BPN tidak diberi kewenangan menguji materiil, mungkin prosesnya akan terlalu lama. Yang mempunyai kewenangan menguji kebenaran materiil adalah kepolisian. Kita belum punya. Jadi walaupun akta palsu pun didaftarkan, sebelum ketahuan dan ada yang komplain, kita tidak tahu itu palsu. Tetapi dengan kewenangan yang terbatas, pokoknya kita lebih teliti lagi, dengan melihat berkas aslinya ada atau tidak.*"[105]

Meski BPN tidak berwenang meneliti secara materiil, menurut Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Mataram, I Nyoman Nelson Giri, BPN tetap memeriksa berkas secara hati-hati, misalnya dengan cara mencermati apakah ada perbedaan antara tanda tangan dalam KTP dan akta jual beli.

Bentuk, isi, dan tata cara pengisian akta PPAT diatur dalam Perkaban No. 8/2012 yang merupakan Perubahan atas Perkaban No. 3/1997. Pasal 96 Ayat (1) Perkaban No. 8/2012 tersebut mengatur tata cara pengisian akta jual beli, serta bentuk akta jual beli disediakan dalam lampirannya. Jika akta PPAT tidak memenuhi bentuk, isi, dan tata cara pengisian sebagaimana diatur Perkaban No. 8/2012, maka, menurut Pasal 96 Ayat (5), Kepala Kantor Pertanahan harus menolak pendaftaran akta PPAT.

Dalam praktek, BPN Kota Mataram pernah mengembalikan akta jual beli PPAT, karena tanda tangan penjual jauh berbeda dengan KTP. PPAT kemudian yang harus menjelaskan, jika penjual memang benar-benar telah bertandatangan di hadapan PPAT. Kewenangan BPN hanya sebatas mengklarifikasi saja, karena, bagi BPN, tidak mungkin untuk memanggil penjual dan pembeli dalam rangka meneliti kebenaran materiilnya. Menurut informan kami, jika BPN terlalu aktif meneliti kebenaran materiil, BPN malah mungkin akan dituduh mengada-ada, mempersulit jual

---

[103] Diolah dari wawancara dengan pegawai BPN di Jakarta Barat, Semarang, Mataram, Lombok Utara, dan Lombok Timur.

[104] Wawancara dengan Kasubsi Peralihan, Pembebanan Hak, dan PPAT, BPN Kota Semarang, Agung Basuki, 19 Juli 2016.

[105] Wawancara dengan Kasubsi Sengketa Konflik, BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, 25 Juli 2016.

beli, dan dikira minta uang. Kewenangan BPN berbeda dengan kewenangan polisi yang bisa memanggil para pihak.[106]

Penyebab terbitnya sertifikat ganda

Salah satu yang menyebabkan begitu kompleksnya konflik pertanahan adalah beredarnya sertifikat ganda. Berdasarkan penelitian ini, beberapa faktor penyebab munculnya sertifikat ganda tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

Pertama, ketika Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) lahir, lalu keluarlah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 yang mengatur lebih lanjut pendaftaran tanah, tetapi pemerintah sendiri ternyata belum cukup siap dengan antisipasi pelaksanaannya.

> "*Tujuan semula PP 10 Tahun 1961 itu sebenarnya bagus. Semua bidang tanah didaftarkan dahulu, diukur, dipetakan lalu didaftarkan. Tapi tidak berjalan dengan mulus, karena masyarakat kita belum siap dengan itu, selain itu keadaan ekonomi negara kita juga sulit. Sehingga, ketika proyek tidak ditunjang oleh biaya yang cukup, maka operator pelaksananya kerja asal-asal saja. Dulu tidak ditentukan koordinatnya dari permukaan bumi, letak bidang tanah itu tidak diletakkan dengan tepat, tapi sudah diterbitkan sertifikat. Sehingga, bidang tanah itu berbeda dengan sertifikatnya. Hal itu juga dipengaruhi oleh peralatan yang tidak memadai. Itu salah satu penyebabnya.*"[107]

Kedua, faktor integritas aparat pelaksananya dan pengelolaan administrasi Kantor Pertanahan juga sangat mempengaruhi.

> "*Selain itu, dari faktor manusianya. Ada orang yang iseng, sudah tahu ada sertifikat, dia kongkalikong, lalu terbitlah sertifikat. Padahal dia tahu bahwa sudah ada orang yang memiliki hak atas tanah tersebut, tetapi dia pura-pura saja tidak mengetahui. Ada yang terjadi karena itikad buruk dari orang yang mempunyai tanah. Ada juga dari petugas yang melaksanakan di lapangan.*"[108]

> "*Faktor sistem administrasi di BPN yang mungkin kurang sempurna, (karena) seharusnya pada saat sertifikat hak sudah keluar, seharusnya kan dipetakan di BPN, tetapi tidak langsung dilakukan (pemetaan) oleh petugas ukur, mungkin karena ditunda-tunda akhirnya lupa, dan pada saat permohonan sertifikat lagi, akhirnya menumpuk sertifikatnya. Jadi, SDM, sistem pengarsipannya, itu juga berpengaruh. Tetapi itu terjadi 5-10 tahun sebelumnya, karena belum digital, ditambah SDM belum memahami bagaimana pengukuran di lapangan.*"[109]

Faktor *ketiga*, lemahnya administrasi pertanahan di Kantor Desa, sehingga seringkali secara sporadik menerbitkan surat permohonan berkali-kali pada objek tanah yang sama.

> "*Kepala Desa, terutama pada lokasi-lokasi tanah yang strategis gampang sekali mereka mengeluarkan sporadik, karena mereka tidak punya administrasi yang bagus, misalnya tanah ini sudah dibuatkan sporadik atau belum. Jadi, siapa pun yang melakukan permohonan, meskipun pada tanah yang sama,*

---

106 Wawancara dengan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Mataram, I Nyoman Nelson Giri, 1 Agustus 2016.

107 Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan BPN Jakarta Timur, Fransisco V Pereira, 25 Oktober 2016.

108 Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan BPN Jakarta Timur, Fransisco V Pereira, 25 Oktober 2016.

109 Wawancara dengan Kasubsi Sengketa BPN Kota Semarang, Eni Setyo, 23 Oktober 2016.

tetap dikeluarkan. Yang penting berani bayar. Banyak kasus tanah pariwisata di Lombok bagian selatan seperti itu. Kasus yang sering terjadi, sporadik dibuat oleh Kepala Desa tanpa melalui pengecekan, sehingga orang yang beli kadang sudah mengambil formulir di BPN. Ketika dilakukan pengukuran di lapangan, ada orang lain yang punya sporadik pada tanah tersebut. Oleh karena itu, terobosan dari Pak Kanwil nantinya sporadik ini akan menjadi dokumen resmi yang tidak gampang dibuat, seperti nanti akan ada 'barcode' atau nomor khusus. Sekarang ini, proses pembuatan sporadik sangat gampang, tinggal fotokopi formatnya kemudian tandatangan, selesai persoalan. Kadang ada perubahan luas, tinggal ganti, coret dan buatkan lagi, gampang sekali."[110]

"*Faktor administrasi di kelurahan yang kurang tertib, karena pada saat menerbitkan surat permohonan hak, kemudian pemohon tidak lapor ke kelurahan, kemudian ada pihak lain lagi yang mengajukan permohonan pada tanah yang sama, kelurahan mengeluarkan lagi surat ke BPN dan tetap diproses*.[111]

Keempat, faktor teknologi. Sebelum Tahun 2011, belum ada sistem KKP (Komputerisasi Kantor Pertanahan) oleh Badan Pertanahan Nasional. Diakui, belum adanya teknologi merupakan faktor internal yang bisa menyebabkan munculnya sertifikat ganda.

"*Banyak kejadian, terhadap obyek yang sama, terbit dua sertifikat atas nama berbeda. Kalau dulu dimungkinkan, karena dulu koordinatnya melayang, saat proses ukur di peta langsung ditandai. Dulu itu manual. Ini dia, kedisiplinan petugas ukur penting sekali. Kalau tidak dipetakan, yah blank. Teknologi belum canggih. Apalagi kalau dia alpa mencatatkan di peta pendaftaran. Sejak tahun 2011 sudah tervalidasi – letak, data yuridis semuanya. Belum semua kantor. Jakarta timur sudah mulai, tapi belum semua karena perlu dana. Tapi minimal dengan cek pot, kita masih pake peta pendaftaran manual juga. Jadi dua lapis. Habis dari peta pendaftaran manual, kita ke digital untuk cegah double sertifikat. Ini mulai tahun 2011 digitalnya. Dengan sistem ini kita bisa batasi human error. Sekarang, persentasenya kecil sertifikat ganda, bahkan tidak mungkin muncul sertifikat ganda karena sekarang sudah sistem komputerisasi.*"[112]

"*Sebelum tahun 2011 di mana belum ada ketentuan untuk melakukan plotting atau GEO KKP (Komputerisasi Kantor Pertanahan) terhadap tanah yang disertifikatkan. Faktor intern, BPN ini ada sejak tahun 1960, sejak tahun 1970 sertifikat tanah yang lahir di Lombok timur ini sudah sebanyak 90.000 bidang sementara kita mulai sistem digital ini sejak tahun 2011. Memang, ini menjadi tanggung jawab BPN untuk memetakan bidang-bidang yang jumlahnya ribuan. Kalau itu sudah terpetakan dengan baik, Insya Allah tidak akan ada lagi yang namanya double sertifikat. Namun posisi kita sekarang ini hanya baru 35% yang bisa kita plotting. Jadi untuk 65% bidang yang belum dipetakan itu masih sangat mungkin untuk munculnya sertifikat ganda.*"[113]

Dengan adanya sistem KKP ini, maka kemungkinan untuk sertifikat ganda tidak akan terjadi, karena peta hasil ukur masuk dalam satu peta secara nasional dan ada nomor petanya. Sisa permasalahannya, dengan sistem KKP yang dimulai tahun 2011 ini, maka sertifikat yang muncul sebelum tahun itu sebenarnya masih belum diketahui titik koordinatnya secara persis oleh BPN.

---

110 Wawancara dengan Kepala Seksi dan Kepala Subseksi Pemetaan dan Pengukuran Kantor Pertanahan Selong Kabupaten Lombok Timur, Burhanudin, 23 Juli 2016.

111 Wawancara dengan Kasubsi Sengketa BPN Kota Semarang, Eni Setyo, 23 Oktober 2016.

112 Wawancara dengan Kepala Subseksi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kota Administratif Jakarta Timur, Andi Kresna, 13 Juli 2016.

113 Wawancara dengan Kepala Seksi dan Kepala Subseksi Pemetaan dan Pengukuran Kantor Pertanahan Selong Kabupaten Lombok Timur, Burhanudin, 23 Juli 2016.

Sertifikat ada, tapi tidak masuk dalam peta tunggal pendaftaran tanah seperti yang diungkapkan berikut ini.

> "*Oleh karena itu, (perlu) untuk mengejar Geo KKP melalui pendaftaran yang resmi dan peralihan hak di GPS, karena itu yang bisa dikontak langsung pemohonnya, karena mereka membutuhkan kita. Sekarang ini, 60% data di BPN Selong ini, kita tidak tahu posisinya. Pelaku sejarahnya orang-orang dulu. Posisi di sertifikat hanya bidang satu saja dengan batas-batas ini. Sementara kita harus ketemu orang-orang yang punya tanah sandingan tersebut, sementara orang-orangnya entah ke mana, bagaimana cara menghubungi dia? Jadi, kesulitannya seperti itu. Jadi, untuk mengejar Geo KKP, itu hanya menunggu peralihan hak dan pendaftaran resmi. Jadi, semua jual beli, waris, hibah, peralihan hak, wajib di GPS. Sehingga, prosesnya lambat untuk mengejar 100%, karena jalannya sedikit*."[114]

> "*Untuk produk-produk sertifikat lama itu difoto kemudian di-plotting di koordinat dengan TM 3 derajat, BPN turun ke lapangan untuk memastikan fisik tanah tersebut untuk dimasukkan data tanah secara digital. Akan tetapi hal ini pun masih terdapat celah-celah, karena sertifikat yang lama-lama tidak ada nomor peta pendaftaran. Kalau sekarang setelah PP 24/1997 sudah lengkap dengan nomor peta pendaftaran dan sudah ada nomor koordinatnya. Sehingga, sekarang ini sulit untuk terjadinya sertifikat ganda atau dapat dikatakan tidak bisa*."[115]

Meski pembaruan teknologi dengan KKP dapat menjamin tidak akan lagi muncul sertifikat ganda, teknologi tetap benda, kecanggihan teknologi itu tidak banyak berarti apabila tidak ditunjang faktor integritas para pelaksananya, sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang narasumber:

> "*KKP itu merupakan salah satu cara agar setiap bidang tanah yang terpetakan itu kita tahu, siapa pemiliknya, luasnya berapa, jenis haknya apa, terbitnya kapan, ada Hak Tanggungan atau tidak. Itu dengan cara kita klik masuk ke KKP, kita buka nomor identifikasi, kita bisa dengan mudah mendapat informasi. Kalau tidak, kita akan kesulitan untuk membuka warkah sekian banyak. Dengan adanya KKP, informasi tentang sebidang tanah dengan gampang kita ketahui. Sistem tersebut meminimalisasi terjadinya sertifikat ganda, sehingga sangat mungkin untuk dikatakan meminimalisasi sengketa. Yang penting adalah operator pelaksananya mempunyai integritas yang kuat. Tapi jika operator pelaksananya tidak kuat (iman), gampang sekali untuk merusak itu*."[116]

Perspektif Hakim Mengenai Jual Beli Melalui PPAT

Pembeli dikategorikan sebagai pembeli beritikad baik, apabila memenuhi prosedur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Maksud dari memenuhi prosedur di sini, apabila jual beli dilakukan di hadapan PPAT dan didaftarkan di Kantor Pertanahan. Pendapat sejumlah hakim tersebut, dapat dirangkum sebagai berikut:

> "*Dalam transaksi jual beli tanah, kalau kita mendasarkan kepada UUPA, tanah-tanah yang sudah bersertifikat, jual beli harus dilakukan di hadapan PPAT*."[117]

---

114 Wawancara dengan Kepala Seksi dan Kepala sub. Seksi Pemetaan dan Pengukuran Kantor Pertanahan Selong Kabupaten Lombok Timur, Burhanudin, 23 Juli 2016.

115 Wawancara dengan M. Rasyid, Kasi Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Utara

116 Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan BPN Jakarta Timur, Fransisco V Pereira, 25 Oktober 2016.

117 Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Sunarto, 3 Oktober 2016.

"*Dikatakan beritikad baik sepanjang proses formal tersebut sudah mereka lalui. Jual belinya bagaimana? Oh, jual belinya sudah dengan PPAT, diawali dengan adanya pembicaraan. Ada kronologis sebelum terjadinya jual beli, (yaitu) keadaan-keadaan yang mendahului munculnya sebuah kesepakatan. Artinya, kesepakatan itu dibangun dengan baik di antara mereka. Ada proses tawar menawar. Jadi proses itu dilakukan dengan baik.*"[118]

"*Pembeli tersebut, yang menyerahkan kepada PPAT itu, memenuhi kriteria pembeli beritikad baik. Sepanjang upaya itu sudah prosedural, itu itikad baik. Jika ternyata kemudian hari ada pihak lain juga yang memiliki alas hak terhadap tanah itu atau mengakui memiliki tanah tersebut, maka itu harus dibuktikan. Jika ada dua sertifikat, biasanya dilihat sertifikat mana yang lebih dulu ada.*"[119]

Meski jual beli dilakukan di hadapan PPAT, sejumlah hakim masih menekankan kewajiban pembeli bahwa ia harus telah melakukan upaya memadai untuk secara cermat dan hati-hati memeriksa objek tanah sebelum dan saat jual beli dilakukan.

Hakim Agung Sunarto, misalnya, menjelaskan:

"*Pembeli harus aktif mencari informasi terhadap tanah sebelum melakukan jual beli sampai memperoleh informasi sebanyak-banyaknya tentang siapa pemiliknya, siapa yang menguasai tanah tersebut, apakah tanah yang akan dibeli itu sudah diagunkan atau belum, sudah dijaminkan atau belum.*"[120]

Seorang pembeli yang beritikad baik, lanjut Sunarto, perlu kecermatan dan kehati-hatian. Cermat artinya, pembeli harus tahu siapa pemilik sebenarnya atas tanah tersebut, termasuk mengecek data fisik (pihak yang menguasainya). Hakim Agung Sunarto mencontohkan:

"*Misalnya, saya membeli tanah di NTT, pemiliknya bernama Filipus. Saya teliti betul, benar tidak tanah yang ingin saya beli miliknya Pak Filipus. Saya harus mengecek ke kantor desa atau kelurahan, di leter c, petok, girik, yang mana itu sebetulnya bukti pembayaran pajak. Terus, siapa yang menguasai tanah tersebut? Oh, ternyata yang menguasai tanah tersebut Pak Dominikus. Nah, Pak Dominikus itu menguasai tanah karena diberi izin menggarap, atau tanah tersebut justru miliknya dia?*"[121]

Sementara, Hakim Agung I Gusti Sumanatha akan melihat apakah pembeli beritikad baik, tidak sebatas didasarkan pada ketidaktahuan pembeli mengenai adanya cacat cela dalam peralihan hak, melainkan lebih menekankan prinsip '*duty of care*'.

"*Penekanan saya pada duty of care tadi. Duty of care ini dapat dipersamakan dengan kehati-hatian. Pembeli memang harus lebih aktif, karena untuk menghilangkan potensi yang dapat merugikan dirinya (sendiri). Pembeli harus aktif untuk melakukan pemeriksaan terhadap tanah yang hendak ia beli, memeriksa secara lengkap obyek tanah yang akan dibelinya, bisa dengan mengecek (sertifikat) ke BPN sendiri, bisa juga dengan menggunakan PPAT. Bersikap hati-hati di awal itu sudah seharusnya dilakukan, daripada nanti malah muncul sengketa. Diceklah itu siapa pemilik yang memang berhak atas tanah, adakah Hak Tanggungan terhadap tanah, atau apakah penjualnya memang penjual yang berhak, apakah ada sita atau bersih, atau apakah ada sengketa, dan*

118 Wawancara hakim Pengadilan Negeri Semarang Pudjo Unggul Hendro Wasisto, 16 November 2016.
119 Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016.
120 Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Sunarto, 3 Oktober 2016.
121 Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Sunarto, 3 Oktober 2016.

sebagainya. Jika memang sudah dilakukan hal-hal duty of care ini, hukum harus melindungi pembeli tersebut."[122]

Mengenai kehati-hatian, Hakim Agung Soltoni Mohdally membedakannya ke dalam dua jenis tanah. Untuk tanah belum bersertifikat, maka pembeli dapat bertanya kepada pihak di kiri-kanan tanah tersebut, mengenai tanah yang akan dibelinya itu. Lalu, bertanya kepada ketua adat atau kepala desa. Sementara, untuk tanah yang sudah bersertifikat, kehati-hatian itu sudah terpenuhi ketika jual-beli itu dilakukan di PPAT, atau melalui PPAT. PPAT yang memiliki beban untuk bersifat hati-hati, dengan cara mengecek sertifikat tanah tersebut baik ke BPN atau ke pengadilan, untuk melihat apakah tanah yang akan dibeli diletakkan sita atau tidak.[123]

Ketua Pengadilan Negeri Mataram, I Made Seraman, memberi alasan mengapa upaya kehati-hatian dan kecermatan pembeli menjadi pertimbangan penting bagi hakim, untuk menilai apakah ia beritikad baik:

"*Kalau dahulu kita tidak perlu mengecek karena tingkat kejujuran masih kuat, tapi sekarang sudah bergeser. Batasan itikad baik itu perlu disesuaikan dengan perkembangan. Kalau jaman dahulu sebelum tahun 70-an, warga kita atau khususnya orang Indonesia, itikad baik tidak perlu diragukan. Tapi sekarang dengan nilai ekonomi tanah meningkat, masalah sosial ekonomi meningkat, sehingga ada pergeseran di sini bagi yang mau melakukan transaksi atau jual beli tanah. Menurut saya, terlebih dahulu dia harus waspada, artinya dia mengecek terlebih dahulu, mengecek lokasi tanah yang akan dia beli, menanyakan penyanding-penyanding atau pendamping-pendamping tanah itu bermasalah atau tidak.*[124]

Apabila pembeli jujur, juga telah berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik tanah sebelum dan saat jual beli dilakukan, tetapi ternyata kemudian hari pemilik yang sebenarnya menggugat dan membuktikan bahwa tanah itu merupakan miliknya, maka pembeli tetap dilindungi, sedangkan pemilik tanah dapat mengajukan gugatan kepada penjual yang tidak berhak. Dalam konteks tersebut, mengutip pendapat sejumlah hakim, terdapat pendapat-pendapat berikut:

"*Pemilik asal bisa menggugat penjual yang tidak berhak dengan menuntut ganti-rugi. Benda tidak kembali, tetapi pemilik asal diberikan ganti kerugian senilai harga benda*."[125]

"*Di dalam pertimbangan saya selalu disebutkan, pembeli beritikad baik harus dilindungi, walaupun terbukti peralihan awalnya itu salah, tetapi pertanggungjawabannya ada pada penjual yang tidak berhak. Jadi sangat make sense melindungi pembeli beritikad baik. Di sini tertulis, pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada penjual yang tidak berhak. Maka ciri-ciri dalam mengukur pembeli beritikad baik sudah ditulis. Karena kalau tidak dilindungi akan terjadi kekacauan hukum dan dampaknya akan terjadi kekacauan ekonomi juga*."[126]

Menurut SEMA No. 5/2014 yang kemudian disempurnakan oleh SEMA No. 4/2016, pembeli yang melakukan pembelian tanah melalui PPAT dan berhati-hati akan dianggap sebagai pembeli

[122] Wawancara Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, I Gusti Agung Sumanatha, 8 November 2016.
[123] Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016.
[124] Wawancara Ketua Pegadilan Negeri (KPN) Matararam I Made Seraman, 21 Oktober 2016.
[125] Wawancara mantan Hakim Agung, Atja Sondjaja, 18 Oktober 2016.
[126] Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Takdir Rahmadi, 12 Oktober 2016.

yang beritikad baik, serta dilindungi haknya. Demikian pula, dari wawancara dengan para hakim di atas, bahwa pembeli beritikad baik yang telah bersikap hati-hati dan melaksanakan sesuai prosedur, akan terlindungi haknya. Namun, pada kenyataannya ternyata belum tentu seperti itu. Studi kasus di bawah ini menunjukkan sebuah kasus di mana pembelinya membeli melalui PPAT dan telah memeriksa kebenaran data yuridis dan data fisik – setidaknya ketika dia melakukan pembelian, tetapi pada akhirnya toh tidak terlindungi haknya.

Studi Kasus: Faktor Penyebab Sengketa Jual Beli Tanah Bersertifikat

Dari gambaran makro di atas seolah risiko (bagi pembeli) dan sengketa jual beli tanah bisa dihindari, apabila jual beli telah dilakukan berdasarkan prosedur. Permasalahannya, sebagaimana disampaikan di muka, mengapa sengketa jual beli pertanahan terjadi, meski jual beli telah memenuhi prosedur? Riset ini awalnya menelusuri sengketa jual beli tanah yang muncul dalam putusan pengadilan, tetapi kemudian melakukan wawancara lebih luas dengan para pihak yang terkait dengan sengketa dan tidak terbatas pada analisis putusan saja. Di bawah ini kasus-kasus sengketa di pengadilan, di mana pembeli membeli tanah melalui PPAT dan telah melakukan pengecekan sertifikat di BPN. Bahkan, BPN telah menyatakan sertifikat 'bersih' atau tidak bermasalah, sehingga pembeli tidak ragu untuk membeli tanah tersebut.

Contoh Kasus (1): Jual Beli Tanah "Nominee" di Gili Trawangan

Akmaludin membeli sebidang tanah yang telah bersertifikat di hadapan PPAT, seluas 9.372 m^2 di Gili Trawangan dengan Sertifikat Hak Milik dengan Nomor: 155/Pemenang Barat Kabupaten Lombok Utara (dahulu Kabupaten Lombok Barat), Provinsi Nusa Tenggara Barat. Semua prosedur telah dipenuhi, termasuk memeriksa data fisik dengan bertanya kepada kepala dusun dan kepala desa.

Sebagai pembeli, Akmaludin melalui PPAT juga telah melakukan pengecekan sertifikat ke BPN sebelum jual beli itu dilakukan. Ternyata, di kemudian hari, ada seorang berkewarganegaraan asing yang mengaku sebagai pemilik asal menggugat kepemilikan tanah itu di pengadilan. Kemudian, tanah yang dibeli dan dimiliki oleh Akmaludin dalam waktu yang tidak terlalu lama 'lenyap', karena kepemilikannya dibatalkan oleh pengadilan.

Akmaludin menceritakan bagaimana awal mula jual beli tanah tersebut:

> "*Saya diberi kepercayaan dan uang oleh bapak angkat yang warga negara Amerika Serikat, Francois, untuk membeli tanah dan membuka usaha di Gili Trawangan. Awalnya, saya dan bapak angkat berkomunikasi dengan Robert Nolting untuk membeli tanahnya. Setelah berkonsultasi ke notaris, kami ditertawakan, bagaimana mungkin bisa melakukan jual beli dengan warga negara asing, karena dalam hukum Indonesia warga negara asing tidak boleh mempunyai hak milik. Lalu, saya bertanya ke kepala desa dan kepala dusun, siapa pemilik tanah sesungguhnya tersebut. Kata kepala dusun Gili Trawangan waktu itu, Zainudin, pemilik tanah tersebut adalah Trie Rully. Lalu, saya menghubungi Trie Rully. Sertifikat tanah itu memang atas nama Trie Rully.*"[127]

Jual beli antara Akmaludin dan Trie Rully itu dilakukan di hadapan PPAT dengan akta jual beli Nomor 193/2009 pada Notaris/PPAT Eddy Hermansyah. Permohonan balik nama kemudian diajukan pada tanggal 27 Agustus 2009, melalui Notaris/PPAT Eddy Hermansyah. Setelah jual

[127] Wawancara dengan Akmaludin, 6 Agustus 2016.

beli, Akmaludin menguasai tanah yang kemudian menjadi objek sengketa tersebut. Dengan nada suara terbata-bata, dia lanjutkan ceritanya:

> "*Saya membeli tanah itu dari Trie Rully Rp. 4 miliar. Saya bayar dengan uang muka Rp. 1,5 miliar dan sisanya Rp. 3,5 miliar saya lunasi kemudian setelah balik nama ke BPN atas nama saya [transaksi keseluruhan seharusnya 4 miliar, red]. Saya tidak pernah membayangkan jika kemudian akan digugat dan pengadilan mengalahkan saya, karena tanah yang saya beli adalah tanah yang telah bersertifikat dan jual beli melalui PPAT, hingga balik nama tidak ada masalah. Seperti mimpi buruk, tanah itu akhirnya jatuh ke orang lain, bahkan saya harus menjalani hukuman pidana karena mempertahankan tanah itu.*"[128]

Objek sengketa terletak di sebelah barat Pulau Gili Trawangan. Di sebelah utara objek sengketa terdapat Cafe Exile dan di sebelah selatan terdapat Cafe Sunset. Karena posisinya di sebelah barat pulau, tempat ini diminati wisatawan asing, terutama pada waktu sore hari, para wisatawan bersantai menikmati tenggelamnya matahari. Pada waktu mengambil gambar objek sengketa, di atas tanah itu sudah mulai dibangun semacam kafe yang menghadap ke arah pantai. Kafe itu menjual minuman seperti bir, jus buah, dan berbagai makanan menu Barat. Tempat ini belum dibangun hotel, tetapi tersedia fasilitas olah raga voli pantai. Tanah itu sekarang dikuasai PT Antara Dusun Azimuth, tetapi papan kafe menggunakan nama Malibu.

Akar kausa sengketa: nominee dan sertifikat pengganti

Sengketa tanah mulai muncul pada bulan Desember 2010, ketika Robert Nolting menggugat Trie Rully tanpa mengikutsertakan Akmaludin (sebagai turut tergugat) ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang diputus pada tanggal 21 Maret 2011 lalu. Amar Putusan PTUN No. 52/G/2010/PTUN.MTR tersebut mengabulkan gugatan Robert Nolting untuk seluruhnya. Intinya, Putusan PTUN membatalkan Surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa sertifikat kedua (Sertifikat Pengganti atas nama Trie Rully) yang peralihan haknya atas nama Akmaludin. [129]

Mengapa Robert Nolting menggugat Trie Rully?

Menurut Kasi Sengketa, Konflik, dan Perkara BPN Lombok Utara, Abdul Rasyid, begini asal muasalnya:

> "*Awalnya, sebidang tanah dengan nomor sertifikat 155 atas nama Baiq Mariam, kemudian dijual kepada Robert Nolting yang berkewarganegaraan Belanda. Karena Robert Nolting ini bukan Warga Negara Indonesia, maka (kemungkinan) dia menggunakan nominee melalui modus perkawinan. Robert Nolting dan Rully ini kemudian bercerai. Ketika mereka cerai, tanah masih dalam penguasaan Rully. Rully melihat ada peluang untuk menjual tanah tersebut. Namun, saat Rully mencari sertifikat tersebut, ternyata telah dibawa oleh mantan suaminya, Robert, ke Belanda. Rully kemudian melapor ke kepolisian untuk dibuatkan surat keterangan hilang. Berdasarkan surat keterangan hilang tersebut, Rully memohon sertifikat pengganti ke BPN. Setelah disumpah oleh Kepala Kantor (BPN) dan diumumkan selama sebulan, terbit sertifikat pengganti atas nama Rully.*"

Sedangkan menurut versi Kasi Sengketa BPN Lombok Barat (sewaktu sengketa terjadi, menjabat Kasi Sengketa BPN Lombok Utara), Saleh Basyarah:

> "*Awalnya kasus ini muncul, bahwa dasar kepemilikan Robert Nolting adalah putusan pengadilan agama dalam perkara cerai dengan mantan istrinya bernama Trie Rully. Dalam putusan pengadilan*

[128] Wawancara dengan Akmaludin, 6 Agustus 2016.
[129] Lihat Putusan PTUN No. 52/G/2010/PTUN.MTR.

agama tersebut disebutkan bahwa tanah yang ada di Gili Trawangan itu merupakan harta bawaan dari Robert Nolting. Status tanah tersebut meskipun secara formal administratif tanah itu atas nama Trie Rully, secara keperdataan dengan keputusan tersebut tanah itu menjadi milik Robert Nolting. Oleh karena itu, Robert merasa memiliki tanah tersebut. Kemudian, Robert pada waktu itu pulang ke Belanda. Trie Rully kemudian melapor ke kepolisian bahwa sertifikat tanahnya hilang, Trie Rully kemudian memohonkan sertifikat pengganti kepada BPN dengan surat keterangan hilang yang dibuat oleh kepolisian. Setelah terbit sertifikat pengganti, Rully kemudian menjual tanah tersebut ke Akmaludin. Setelah balik nama ke Akmaludin, muncul perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara (TUN) yang memenangkan pihak Robert sebagai penggugat."[130]

Lebih lanjut, Saleh Basyarah menjelaskan bahwa posisi kasusnya adalah sebagai berikut:

"*A (Robert Nolting) adalah WNA, si B (Trie Rully) adalah WNI. Si A membeli tanah di Lombok. Karena WNA tidak boleh memiliki tanah di Indonesia, sehingga si A meminjam nama si B. Kemudian si A membawa sertifikat tersebut biar aman. Tapi si B nakal, ketika membutuhkan uang, kebetulan ada orang yang mau beli. Dilihat juga tanahnya tidak ada yang menguasai. BPN itu tahunya yang punya adalah si B, karena namanya ada di sertifikat. Padahal sertifikat dibawa pulang oleh si A ke Belanda. Kemudian si B mengaku bahwa sertifikat atas nama dia tersebut hilang. Si B melengkapi pengakuan kehilangan tersebut dengan surat keterangan hilang, fotokopi sertifikat, KTP. kemudian memohon sertifikat pengganti. Pemohon sertifikat pengganti disumpah di BPN sesuai dengan agamanya. Setelah disumpah dibuatkan sertifikat pengganti dan si B menjual kepada pembeli, di PPAT dilakukan pengecekan tidak masalah, ya bisa peralihan nama dilakukan. Transaksi tersebut aman. lalu kemudian si A datang tiba-tiba melihat tanahnya ada plang, sehingga si A, karena merasa sertifikat tidak hilang, sehingga menggugat. Wajarlah sertifikat pengganti hasil produk BPN itu dikalahkan, karena sertifikat tidak hilang dan didasari proses permohonan sertifikat pengganti dengan itikad tidak baik. Kalau sertifikat murni hilang tidak menjadi masalah*."[131]

Sementara, menurut versi Kuasa Hukum Robert Nolting, Beni Bakary, sengketa itu disebabkan oleh karena Trie Rully meminta BPN menerbitkan sertifikat pengganti dengan alasan hilang, padahal sertifikat asli tidak hilang.

"*Secara tidak sengaja ada yang memberitahu kepada Robert jika ada sertifikat kedua atau sertifikat pengganti. Lalu, saya sebagai kuasa hukum menanyakan ke Kasi Pemberian Hak BPN Lombok Barat, mengapa terbit sertifikat pengganti padahal sertifikat asli masih ada atau tidak hilang. Waktu itu sertifikat diambil dan ditahan BPN dengan alasan sudah terbit sertifikat yang baru. Waktu itu saya lapor ke kepolisian mengenai pemalsuan surat karena terkait berita acara sumpahnya yang menyatakan sertifikat hilang. Mungkin Trie Rully meminta sertifikat pengganti karena sudah kalah di pengadilan agama. Saya juga khilaf, tidak menyarankan kepada klien agar memindahkan nama kepada orang lain karena memang sudah menang di pengadilan agama*."[132]

Karena khawatir tanah itu dialihkan, Beni menyarankan kliennya melakukan pemblokiran.

"*Saya kemudian menyarankan kepada Robert untuk mengajukan permohonan pencegahan atau pemblokiran ke BPN agar tidak terjadi peralihan hak. Pemblokiran dimohonkan di BPN Lobar, karena waktu itu belum berdiri BPN KLU. Setelah berdiri BPN KLU, muncul sertifikat pengganti. Kuasa Hukum Robert Nolting sempat komplain ke BPN KLU mengapa bisa muncul sertifikat*

[130] Wawamcara dengan Kasi Sengketa BPN Lombok Barat/mantan Kasi Sengketa BPN Lombok Utara, Muhammad Saleh Basyarah, 1 Agustus 2016.
[131] Wawamcara dengan Kasi Sengketa BPN Lombok Barat/mantan Kasi Sengketa BPN Lombok Utara, Muhammad Saleh Basyarah, 1 Agustus 2016.
[132] Wawancara dengan Kuasa Hukum Robert Nolting, Beni Bakary, 26 Agustus 2016.

pengganti padahal Robert Nolting menang di pengadilan agama dan telah mengajukan pemblokiran. Jawab salah seorang pegawai BPN KLU, kami tidak tahu persoalan di BPN Lobar, kami baru buka kantor baru. Padahal BPN KLU masih di bawah perwakilan BPN Lobar dan kepala kantornya satu."[133]

Robert Nolting kemudian mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri Mataram untuk menyatakan bahwa sertifikat yang pertama adalah sah. Tetapi, gugatan tidak dapat diterima *(NO* – niet-*ontvankelijk verklaard)*, dengan pertimbangan telah diputus oleh pengadilan agama sehingga dianggap '*ne bis in idem*'.

"*Kemudian, terjadi tarik ulur tawar-menawar harga antara Robert Nolting dan Trie Rully. Lalu, masuklah Akmaludin dan Francois memaksa jual beli. Waktu itu, terjadi pengikatan jual beli antara Robert Nolting dan Akmaludin di hadapan notaris Mardiana dengan deposit Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar Rupiah). Tetapi uang itu tidak bisa diambil tanpa persetujuan notaris. Robert Nolting bisa menjual tanah itu karena posisinya sebagai kuasa penjual. Akmaludin sering datang minta saya tanda tangan, tapi saya tolak. Saya juga meminta Robert untuk tidak menandatangani apapun dengan Akmaludin. Saya meminta waktu untuk menyelesaikan persoalan sertifikat pengganti secara baik-baik karena masih dalam proses kepolisian*."[134]

Tetapi belakangan, Beni baru mengetahui bahwa telah terjadi transaksi antara Trie Rully dengan Akmaludin. Transaksi itu terjadi sewaktu Trie Rully menjadi tersangka (pemalsuan surat). Menurut versi Beni, Akmaludin sebenarnya sudah tahu, sertifikat atas nama Trie Rully dipegang oleh Robert Nolting. Logikanya, lanjut Beni, Akmaludin pernah tiga kali datang ke rumahnya berkomunikasi dengan kliennya (Robert Nolting) soal penawaran pembelian tanah.[135]

Sengketa di empat pengadilan : Pengadilan Agama, PTUN, Perdata, dan Pidana

Berdasarkan putusan Pengadilan Agama, putusan PTUN, dan putusan hakim perdata kasus ini, kronologinya dapat diringkaskan sebagai berikut.

Robert Frederik Nolting lahir di Amsterdam 31 Mei 1945. Sebelum menikah dengan Trie Rully, Robert Nolting telah menikah dengan Sri Zulhellah, dan telah membeli sebidang tanah dengan nomor sertifikat 155 atas nama Baiq Mariam, dengan perikatan jual beli dan surat kuasa tertanggal 8 Juni 1992 yang dibuat di hadapan Petra Mariawati Ambrosius Imam Setiadji, notaris di Mataram. Tanah seluas 9372 m^2 tersebut dibeli oleh Robert Nolting dari penjualan rumah milik Robert di Belanda serta dari pinjaman salah satu bank di Belanda (Rabobank).[136]

Penggugat bercerai dengan Sri Zulhellah tanggal 20 November 2001 di Pengadilan Agama Cimahi. Selanjutnya, Robert Nolting membalik nama sertifikat hak milik No. 155/Pemenang Barat tersebut, berdasarkan akta perikatan dan surat kuasa dari Sri Zulhellah ke atas nama Trie Rullystiandari Rahayu.[137]

---

133 Wawancara dengan Kuasa Hukum Robert Nolting, Beni Bakary, 26 Agustus 2016.
134 Wawancara dengan Kuasa Hukum Robert Nolting, Beni Bakary, 26 Agustus 2016.
135 Wawancara dengan Kuasa Hukum Robert Nolting, Beni Bakary, 26 Agustus 2016.
136 Diolah dari Putusan Agama No. 164/Pdt.G/2008/PA.MTR, Putusan PTUN No. 52/G/2010/PTUN.MTR, dan Putusan Perdata No. Putusan No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR.
137 Diolah dari Putusan Agama No. 164/Pdt.G/2008/PA.MTR, Putusan PTUN No. 52/G/2010/PTUN.MTR, dan Putusan Perdata No. Putusan No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR.

Aroma nominee

Baik putusan Agama, putusan PTUN, maupun putusan Perdata, semua menyimpulkan bahwa tanah sertifikat No. 155/Pemenang Barat itu merupakan harta bawaan Robert Nolting, dengan mempertimbangkan beberapa bukti akta otentik, yaitu berupa :

- Akta pernyataan Sri Zulhellah No. 01 tertanggal 4 April 2006, dibuat di hadapan Notaris Mardiana.
- Akta pernyataan Trie Rullystiandari Rahayu No. 01 tertanggal 3 Juli 2006, dibuat di hadapan Notaris Mardiana.
- Akta Kuasa untuk menjual,[138] No. 02 tertanggal 3 Juli 2006, dibuat di hadapan Notaris Mardiana.

Sebagai kutipan, disebutkan dalam akta tanggal 29 Desember 2004 No. C-475. HT. 03. 01.- 2004, sebagai berikut:

> "Pada hari ini, Senin tanggal 03-07-2006 ... menghadap kepada saya, Mardiana SH, MKN, Notaris di Mataram, ...Nyonya Trie Rully Stiandari Rahayu....., bahwa atas persetujuan tuan Robert Frederik Nolting alias Abdillah Hidayat, sertipikat tanah tersebut [sertifikat tanah No. 155] telah dibalik nama dari Nyonya Sri Zulhellah berdasarkan akta perikatan jual beli dan surat kuasa ke atas nama Trie Rully Stiandari Rahayu .....
>
> Selanjutnya penghadap (Tri Rully) menyatakan dengan ini bahwa:
>
> - Terhitung sejak hari dan tanggal penandatanganan akta ini penghadap akan hanya menerima 10% (sepuluh persen) dari penjualan tanah tersebut;
> - Pernyataan tentang penerimaan hak yang hanya 10% --- dari penjualan tanah di atas, walaupun suatu kenyataannya akan ada atau lebih dari 10% dari ketentuan yang berlaku pada saat itu, namun hal ini merupakan keikhlasan dari penghadap sendiri tanpa adanya tekanan dari pihak manapun juga ---- pernyataan ini akan dapat dilaksanakan apabila objek tanah tersebut di atas dijual, dan apabila perkawinan itu bubar/cerai (baik cerai hidup maupun mati akan diberikan pada saat tanah tersebut terjual."

Akta otentik yang dibuat di hadapan Notaris Mardiana itu sebenarnya memperjelas bahwa ada perjanjian nominee antara Robert Nolting dengan mantan istri-istrinya. Tetapi, akta otentik itu justru dijadikan sebagai bukti yang menguatkan bahwa tanah sertifikat No. 155/Pemenang Barat merupakan harta bawaan Robert Nolting. Putusan Pengadilan Agama Mataram hingga dikuatkan pada tingkat Peninjauan Kembali semuanya memenangkan Robert Nolting.

Dalam pertimbangannya, Putusan Pengadilan Agama Mataram No. 164/Pdt.G/2008/PA.MTR. menyatakan bahwa tanah obyek sengketa beserta bangunan yang berdiri di atas Sertifikat Hak

---

138 Pasal 1792 KUHPerdata menyebutkan: "Pemberian kuasa adalah suatu perjanjian dengan mana seorang memberikan kekuasaan kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya, menyelenggarakan suatu urusan". Kuasa untuk menjual, masuk kedalam kategori kuasa yang digunakan untuk memindahtangankan benda yang sejatinya hanya dapat dilakukan oleh pemiliknya saja. Maka dari itu, untuk kuasa menjual ini, diperlukan suatu pemberian kuasa dengan kata-kata yang tegas di dalam aktanya (Pasal 1796 KUHPerdata). Biasanya, dalam perjaanjian nominee dibuatkan suatu perjanjian antara warga negara Indonesia dan warga negara asing dengan cara pemberian kuasa, yang memberikan hak yang tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa (warga negara Indonesia) dan memberikan kewenangan bagi penerima kuasa (warga negara asing) untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak milik atas tanah tersebut.

Milik (SHM) No. 155/Pemenang Barat itu atas nama Trie Rully Stiandari Rahayu (mantan istri tergugat 2) dan merupakan hak tergugat 2 (Robert Frederik Nolting), karena merupakan harta bawaan dari tergugat 2.[139] Pertimbangan hukum dalam Putusan No. 164/Pdt.G/2008/PA.MTR tersebut kemudian dikutip ulang oleh hakim PTUN Mataram dan Pengadilan Negeri Mataram dalam perkara perdata, sebagai pertimbangan untuk memenangkan Robert Nolting.

Tetapi, dalam amar putusan Pengadilan Agama tersebut tidak disebutkan bahwa sertifikat tanah No. 155/Pemenang Barat (yang terletak di Gili Trawangan) itu menjadi milik Robert Nolting, melainkan hanya tanah lain, yakni tanah seluas 977 m^2 dan bangunan rumah yang berdiri di atas SHM No. 1472 atas nama Tri Rullystiandari Rahayu yang terletak di Jl. Lestari No. 12, Kelurahan Pejarakan Karya, Kecamatan Ampenan, Kota Mataram.[140]

Karena ditahan, tidak intervensi persidangan PTUN

Sebagaimana dijelaskan kronologi di muka, Robert Nolting kemudian menggugat Trie Rully tanpa mengikutsertakan Akmaludin (sebagai turut tergugat) ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Robert Nolting berhasil membuktikan bahwa sertifikat No. 155/Pemenang Barat tidak hilang dan Trie Rully memberi keterangan palsu, sehingga terbit sertifikat pengganti (sertifikat kedua).

Amar Putusan PTUN No. 52/G/2010/PTUN.MTR mengabulkan gugatan Robert Nolting untuk seluruhnya, sekaligus membatalkan Surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa sertifikat kedua (sertifikat Pengganti atas nama Trie Rully) yang peralihan haknya atas nama Akmaludin.[141]

> "*Akmaludin pada waktu itu tidak menjadi pihak intervensi walaupun sudah dipanggil secara patut oleh pengadilan (PTUN) untuk diinformasikan bahwa bidang tanahnya atau sertifikat yang dimiliki itu sebagai objek gugatan. Kalau di TUN itu diberi kesempatan kita sebagai pihak intervensi atau bergabung ke BPN. Rupanya Akmaludin melewati haknya itu atau dilepaskan sepenuhnya ke BPN.*"[142]

Sedangkan menurut versi Akmaludin, bagaimana mungkin dia melakukan intervensi, karena memang tidak tahu ada proses persidangan PTUN menyangkut perkara tanah yang pernah dibelinya. Sewaktu proses persidangan PTUN, Akmaludin ditahan Polres Lombok Barat di Gerung selama 21 (dua puluh satu) hari. Akmaludin ditahan karena dituduh melakukan penggergahan tanah, tapi akhirnya dilepas karena tidak terbukti. Sebelum ditahan, Akmaludin mengaku memang pernah dipanggil hakim PTUN Mataram apakah akan melakukan intervensi atau ikut BPN.

Menurut Akmaludin, waktu itu ia disarankan oleh salah seorang pegawai PTUN untuk ikut BPN dan Akmaludin yang buta hukum hanya mengangguk meski tidak mengerti konsekuensi hukumnya (apabila) dilepaskan sepenuhnya ke BPN. Akmaludin baru mengetahui putusan PTUN sewaktu dalam tahanan. Ia tahu putusan PTUN yang memenangkan Robert Nolting dari istrinya yang telah diberitahu oleh istri baru Robert Nolting. Tapi, Akmaludin tidak tahu persis apa isi putusan PTUN itu.

---

139 Lihat Putusan 164/Pdt.G/2008/PA.MTR, hlm. 54.
140 Lihat Putusan 164/Pdt.G/2008/PA.MTR, hlm. 55.
141 Lihat Putusan PTUN No. 52/G/2010/PTUN.MTR.
142 Wawamcara dengan Kasi Sengketa BPN Lombok Barat/mantan Kasi Sengketa BPN Lombok Utara, Muhammad Saleh Basyarah, 1 Agustus 2016.

Kelalaian BPN: jual beli tanah dengan sertifikat yang telah dibatalkan

Sekeluarnya dari tahanan, Akmaludin tetap menguasai lahan dengan membuat warung makanan. Selang beberapa lama, seorang pengusaha properti, Joko Umbaran, menanyakan apakah tanahnya dijual. Seminggu kemudian, Joko datang bersama pembeli, Hartono, untuk menyepakati jual beli tanah dan membicarakan mekanisme pembayaran bersama Akmaludin. Disepakati harga Rp. 9 miliar, serta pembayaran tanah dilakukan secara bertahap dan akan dilunasi selama setahun.[143]

Pembeli melalui notaris/PPAT Edy Hermansyah kemudian melakukan pengecekan sertifikat di BPN. Setelah pengecekan sertifikat di BPN, Edy Hermansyah memberitahu pembeli bahwa sertifikat legal dan tidak bermasalah. Setelah yakin sertifikat bersih dan tidak ada masalah, Hartono membayar uang muka ke Akmaludin sebesar Rp. 1,2 miliar.

Setelah membayar uang muka, Hartono melalui orang kepercayaannya, Joko, mengurus IMB (izin mendirikan bangunan). Hartono mengurus IMB untuk membangun hotel di lahan yang dibelinya dari Akmaludin. Beberapa minggu setelah pengecekan sertifikat tersebut, Edy Hermansyah ternyata memberitahukan bahwa pihak BPN telah menghubungi dirinya dan menyatakan keliru sewaktu melakukan pengecekan, karena sertifikat itu telah dibatalkan PTUN.[144]

Notaris/PPAT Edy Hermansyah membenarkan keterangan Joko Umbaran, bahwa dirinya yang mengurus pengecekan sertifikat ke BPN Lombok Barat (waktu itu masih dalam transisi pemekaran menjadi Lombok Utara), atas permintaan pembeli.

> "*Atas permintaan pembeli, saya melakukan pengecekan sertifikat ke BPN, dan bukti pengecekan sertifikat distempel dan dinyatakan bersih atau tidak ada masalah. Seminggu kemudian, sewaktu dalam proses balik nama dari Akmaludin ke Hartono ternyata saya dihubungi salah satu Kasubsi BPN bahwa ia khilaf ketika melakukan pengecekan, tidak teliti melihat dalam buku tanah bahwa putusan PTUN telah membatalkan sertifikat itu. Kasubsi itu mengaku baru tahu bahwa sertifikat itu ternyata bermasalah*."[145]

Kelalaian BPN sewaktu melakukan pengecekan tersebut diakui oleh BPN Kabupaten Lombok Utara. Menurut sejumlah informan di BPN Kabupaten Lombok Utara, salah seorang Kasubsi yang bertugas melakukan pengecekan itu tidak melihat pada lembar kedua terakhir terdapat stempel pembatalan sertifikat yang menyatakan bahwa nomor sertifikat itu sudah mati.

Dengan dasar pengecekan itulah, Akmaludin bisa melakukan perikatan jual beli tanah dengan Hartono/PT. Usaha Maju Bersama. Setelah mengetahui kekeliruan tersebut, Kepala Kantor BPN Lombok Utara waktu itu marah kepada bawahannya dan mengumpulkan para pihak yang terlibat jual beli tanah untuk menjelaskan ulang bahwa sertifikat itu sudah dibatalkan putusan PTUN.[146]

> "*Putusan TUN itu sudah inkracht. Dasar inilah yang dipakai oleh Robert untuk membatalkan sertifikat Akmaludin. Permohonan pembatalan itu dilakukan, diproses oleh BPN Lombok Barat, dikirim ke Kanwil, kemudian Kanwil memberikan SK Pembatalan. Dalam PP 24/1997 (disebutkan) bahwa pihak asing tidak boleh memiliki tanah, oleh karena itu dia harus segera*

143 Wawancara dengan Akmaludin, 6 Agustus 2016.
144 Wawancara dengan Joko Umbaran (kepercayaan Hartono), 10 Agustus 2016.
145 Wawancara dengan PPAT (Mataram) Edy Hermansyah, 8 Agustus 2016.
146 Sebagaimana dibenarkan dalam wawancara dengan Kasi Sengketa BPN Lombok Barat/mantan Kasi Sengketa BPN Lombok Utara Muhammad Saleh Basyarah, 1 Agustus 2016; wawancara dengan Kasi Sengketa BPN Lombok Utara, Abdul Rasyid, 27 Juli 2016.

mengalihkan tanah tersebut. Pada waktu itulah Robert Nolting mengalihkan tanah itu ke PT. Antara Dusun Azimuth. Atas dasar inilah, PT. Antara Dusun Azimuth melakukan permohonan Hak Guna Bangunan (HGB)."[147]

Di samping menggugat di Pengadilan Agama dan PTUN, Robert Nolting juga melaporkan pidana Trie Rully. Pengadilan Negeri Mataram kemudian menjatuhkan pidana terhadap Trie Rully, karena terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Mataram No. 274/PID.B/2011/PN.MTR, dan putusan pidana tersebut telah pula berkekuatan hukum tetap.

Klaim pembeli yang beritikad baik

Setelah secara berturut-turut menang di Pengadilan Agama dan di PTUN, Robert Nolting kemudian menjual tanahnya ke PT Antara Dusun Azimut. Saat jual beli antara Robert Nolting dengan PT Antara Dusun Azimut berlangsung, untuk mempertahankan tanah yang dibelinya, Akmaludin kemudian menggugat Tri Rully dan Robert Nolting secara perdata ke Pengadilan Negeri Mataram.

Akmaludin dalam gugatannya menggunakan Pasal 21 ayat (1) UUPA, bahwa "hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah; hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang", serta Pasal 26 ayat (2) UUPA, bahwa "orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas". Akmaludin juga menyatakan bahwa dirinya adalah pembeli yang beritikad baik yang harus dilindungi, dengan mendasarkan pada Yurisprudensi Mahkamah Agung, tanggal 26 Desember 1958, No. 251 K/Sip/1958.[148]

Namun, dalam Putusan No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR, majelis hakim menolak seluruh gugatan Akmaludin.

"*Di Pengadilan Negeri Akmaludin kalah, kemarin di tingkat kasasi kami menang. Menang maksudnya bahwa tanah tersebut dibenarkan proses sertifikat plus balik nama dari Robert Nolting ke PT. Antara Dusun Azimuth (PMA). Sertifikat yang dimiliki oleh PT. Antara Dusun Azimuth adalah Hak Guna Bangunan (HGB).*"[149]

Setelah Akmaludin tidak banding, dengan sendirinya putusan perkara perdata itu berkekuatan hukum tetap. Robert Nolting dan PT Antara Dusun Azimuth kemudian meneruskan proses jual beli tanah tersebut. Menurut kuasa hukum PT Antara Dusun Azimuth, Gede Sukarmo:

"*Saya diberi kepercayaan oleh PT Azimuth sebagai pengacara dan konsultan yang meneliti bagaimana status tanah sengketa tersebut sebelum jual beli dilakukan dengan Robert Nolting. Putusan agama inkracht yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah harta bawaan Robert Nolting, putusan PTUN juga menyatakan sertifikat yang dipegang Rully dibatalkan, dan putusan pidana juga menyatakan Rully telah memalsukan sertifikat. Kami juga konsultasi dengan BPN, bahwa orang asing boleh memegang tanah itu hanya setahun. Maka, dihitung dari inkracht-nya Putusan PTUN tersebut,*

147 Wawamcara dengan Kasi Sengketa BPN Lombok Barat/mantan Kasi Sengketa BPN Lombok Utara Muhammad Saleh Basyarah, 1 Agustus 2016.
148 Lihat, Putusan No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR.
149 Wawamcara dengan Kasi Sengketa BPN Lombok Barat/mantan Kasi Sengketa Muhammad Saleh Basyarah, 1 Agustus 2016.

sebelum setahun terjadi perikatan jual beli antara Robert Nolting dengan PT Antara Dusun Azimuth. Tetapi proses administrasi terhambat karena gugatan perdata Akmaludin ke pengadilan negeri. Kalau tidak salah, setelah pengadilan menolak gugatan perdata Akmaludin dan berkekuatan hukum tetap, baru dilakukan secara sempurna jual beli antara Robert Nolting dan PT Antara Dusun Azimuth. Karena telah berkekuatan hukum tetap, maka BPN melakukan balik nama sertifikat No. 155 tersebut menjadi PT Antara Dusun Azimuth dengan Hak Guna Bangunan. Ketika dalam proses AJB, Akmaludin kemudian melakukan gugatan perdata kedua menggugat PT Antara Dusun Azimuth, tetapi gugatannya juga ditolak. Nah, sekarang berarti telah ada putusan agama, putusan PTUN, putusan pidana, dan putusan perdata yang menguatkan, jadi PT Antara Dusun Azimuth tidak perlu ragu. Hanya tinggal putusan militer yang belum, he-he-he…"

Di saat PT Dusun Azimuth hendak menguasai lahan yang telah dibelinya dari Robert Nolting, Akmaludin berusaha mempertahankan tanah dengan mengacung-acungkan parang terhadap orang-orang PT Antara Dusun Azimuth. Atas perbuatannya itu, Akmaludin kemudian dijerat dengan dakwaan melakukan pengancaman dengan kekerasan terhadap orang-orang PT Azimuth dan dijatuhi pidana selama 5 (lima) bulan 7 (tujuh) hari, berdasarkan Putusan No. 286/Pid.B/2015. Akmaludin sekarang mengaku tidak punya apa-apa lagi, karena semua harta bendanya habis untuk membiayai para pengacara, baik dalam perkara perdata dan pidana. Sementara, Akmaludin belum mempunyai rencana menggugat penjual (Trie Rully), karena pihak penjual sendiri menghilang dan tidak jelas keberadaannya.[150]

<u>*Catatan:*</u>

- Hak pembeli belum tentu selalu terjamin dan terlindungi, meski dirinya telah berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik sebelum dan saat jual beli dilakukan. Pembeli sebenarnya telah mengecek sertifikat di BPN, tetapi kantor pertanahan justru melakukan kekeliruan dua kali. Kekeliruan pertama, menerbitkan sertifikat pengganti atas nama Trie Rully karena alasan hilang, tanpa melakukan penelitian seksama. Di kemudian hari, sertifikat pengganti itu ternyata dibatalkan oleh PTUN, karena penggugat/pemegang hak (Robert Nolting) dapat membuktikan bahwa sertifikat itu tidak hilang, tetapi dia bawa ke Belanda. Alasan BPN, mereka hanyalah lembaga pencatat atau lembaga administrasi yang tidak berwenang meneliti kebenaran materiil.

  Akibat pembatalan sertifikat pengganti, peralihan hak dari Trie Rully ke Akmaludin di kemudian hari juga ikut dibatalkan. Padahal, Akmaludin melakukan jual beli dengan Trie Rully senilai Rp. 4 miliar, karena ia yakin bahwa tanah yang dibelinya telah bersertifikat atas nama Trie Rully dan semua telah melalui pengecekan, mulai dari pemeriksaan data fisik, pengecekan sertifikat di BPN, hingga balik nama.

  Kekeliruan kedua, BPN tidak cermat memeriksa pengecekan sertifikat dalam proses jual beli antara Akmaludin dan Hartono (PT Usaha Maju Bersama) dengan transfer uang muka sebesar Rp. 1,2 miliar. BPN kemudian mengaku khilaf tidak melihat lembar kedua terakhir, di mana terdapat stempel pembatalan sertifikat yang menyatakan nomor sertifikat sudah mati. Kekeliruan pengecekan ini menyebabkan pembeli berikutnya dirugikan.

[150] Wawancara dengan Akmaludin, 6 Agustus 2016.

- Selama ini, tidak ada peraturan yang mengatur mekanisme tanggung jawab BPN apabila melakukan kekeliruan, baik sengaja, atau karena kelalaian, dalam menjalankan tugas administrasinya, sehingga menyebabkan timbulnya kerugian pada para pihak yang melakukan transaksi tanah.

- Modus kepemilikan tanah orang asing melalui nominee diperkuat dengan dapat dibuatnya surat kuasa menjual atas dirinya. Secara yuridis, akta otentik yang dibuat di hadapan Notaris Mardiana itu tidak lebih merupakan perjanjian nominee antara Robert Nolting dengan mantan istri-istrinya. Praktek nominee adalah penyelundupan hukum yang dilarang oleh Hukum Agraria, misalnya dalam Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 UU No. 5 tahun 1960 (UUPA). Pengadilan Agama di dalam perkara perdata terkait harta gono gininya ternyata tidak mempertimbangkan UUPA, di mana praktek nominee semestinya dilarang, karena adanya larangan bagi orang asing untuk memiliki tanah. Kekeliruan pengadilan agama tersebut kemudian menjadi rujukan bagi pengadilan PTUN dan Pengadilan Negeri dalam perkara yang sama.

- Robert Nolting bercerai dengan istri pertama pada tanggal 20 November 2001. Seharusnya, jika benar tanah bersertifikat No. 155 itu merupakan bawaan Robert Nolting, maka sudah harus dialihkan atau jatuh menjadi tanah negara pada bulan November 2002. Tetapi, justru kemudian tahun 2006 atas persetujuan Robert Nolting melakukan balik nama terhadap sertifikat tersebut dari Sri Zulhellah (mantan istri pertama) menjadi nama Trie Rully Stiandari Rahayu. Seharusnya Pengadilan Agama, sejak putusan dijatuhkan pada tahun 2001, juga menembuskan putusannya ke BPN tentang adanya tanah bawaan yang dimiliki oleh warga negara asing (WNA). Sehingga, BPN dalam waktu setahun sejak putusan itu, telah mengetahui apakah tanah yang dimiliki oleh warga negara asing tersebut telah dialihkan, atau jika tidak dialihkan, maka tanah itu jatuh menjadi tanah negara.

- Keunikan kasus ini, warga negara asing dapat menjual tanah melalui surat kuasa menjual yang dibuat di hadapan Notaris. Padahal, untuk dapat memiliki saja seharusnya tidak boleh, apalagi menjual.

- Keunikan lain dalam kasus jual beli tanah nominee (Robert Nolting vs. Tri Rully vs. Akmaludin), bahwa alas kepemilikan tanah Warga Negara Asing (WNA) didasarkan pada putusan pengadilan, bukan atas nama yang tercantum pada sertifikat. Putusan pengadilan itu kemudian menjadi alas hak Robert Nolting melakukan peralihan atas tanah dengan pihak lain pasca putusan pengadilan agama dan PTUN, terutama setelah gugatan perdata oleh Akmaludin kalah dan berkekuatan hukum tetap. Karena, konsekuensi dari stelsel negatif, SHM yang dapat dibuktikan cacat perolehan haknya dapat dibatalkan oleh pengadilan. Sebaliknya, putusan pengadilan berwenang memutus pihak yang seharusnya dianggap sebagai pemegang hak yang sah.

Contoh Kasus (2): Sengketa Jual Beli Tanah Hibah di Lombok Timur

Salim Bagis membeli tanah dengan alas hak sertifikat dari Zumratul Aini. Mulanya, tidak ada sedikit keraguan dalam benak Salim Bagis, bahwa di kemudian hari ia akan menghadapi gugatan dari Haji Ikromudin (orang tua dari Zumratul Aini), karena ia membeli tanah yang telah bersertifikat atas nama Zumratul Aini. Pada kenyataannya, membeli tanah bersertifikat bukan merupakan jaminan untuk mendapatkan perlindungan hukum, karena dalam putusan Mahkamah Agung, Salim Bagis akhirnya dikalahkan.

Awal sengketa

Awalnya, Haji Ikromudin (Penggugat) memiliki sebidang tanah pertanian seluas 0,845 Hektar, yang kemudian baru diketahuinya telah menjadi hanya seluas ± 0,080 Ha (8 Are) saja. Rupanya, tanah tersebut sudah dijual seluas ± 5,40 Are dengan tanpa hak oleh anaknya sendiri, Zumratul Aini (Tergugat I), kepada Salim Bagis (Tergugat II).

Dalam wawancara, Ikromudin menjelaskan asal muasal sengketa, yaitu berawal dari anaknya yang mensertifikatkan tanah dan menjual tanah miliknya tersebut, tanpa sepengetahuannya. Padahal, menurut Ikromudin, sampai saat sekarang ini ia tidak pernah mengadakan peralihan hak atau menghibahkan tanah sengketa kepada Zumratul Aini secara tertulis, melainkan hanya secara lisan saja.

Walaupun Ikromudin menghibahkan tanahnya, namun ia tidak setuju apabila tanah itu dijual. Kenyataannya, hingga sekarang tanah sengketa itu masih tetap dikuasainya.

> "*Awalnya saya tidak tahu anak saya Zumratul Aini membuat sertifikat, tiba-tiba saya mendapatkan informasi bahwa Pak Salim Bagis telah membeli tanah tersebut dari anak saya. Kemudian saya meminta secara kekeluargaan kepada Pak Salim Bagis untuk menyelesaikan masalah ini secara kekeluargaan, tidak langsung di bawa ke ranah hukum. Maunya saya ingin mengganti uang tanah sejumlah harga yang dijual kepada anak saya. Namun, Pak Salim Bagis tidak mau. Namun, karena komunikasi tidak direspons baik, maka saya pulang ke rumah. Kemudian, saya musyawarah dengan anak laki-laki saya, selanjutnya kami pergi ke Pak Salim Bagis. Sampai di sana, saya bertanya, 'Bagaimana, abah [maksudnya, Salim, red.]?'. Kemudian di jawab sama Pak Salim Bagis: "Mari kita pergi ke notaris". Sampai di notaris, saya sampaikan bahwa 'kalau bagi saya, tanah ini haram untuk dibeli, karena tanah tersebut tidak pernah dihibahkan, sehingga saya tidak ridho dunia akhirat'. Sehingga, saya bertanya, 'kenapa abah ini beli tanah yang haram atau tidak jelas?' Namun, Pak Salim Bagis ngotot terus, jawabannya juga keras. Sehingga, saya mengingatkan Pak Salim Bagis, bahwa 'siapa saja yang masuk dalam tanah tersebut akan bahaya'.*"[151]

Pembeli mengecek data fisik

Sementara dalam wawancara dengan pembeli, Salim Bagis, dirinya mengaku telah mengecek data fisik tanah objek sengketa sebelum jual beli dilakukan. Tetapi, pembeli tidak mungkin mengecek seluruh sejarah tanahnya. Terlebih lagi, pembeli yakin, karena objek jual beli telah bersertifikat. Salim Bagis mengisahkan bagaimana proses awal sebelum jual beli dilakukan;

> "*Sebelum tanah ini saya beli, saya mendengar bahwa tanah ini sudah diberikan uang panjar oleh seseorang kepada Zumratul Aini. Belakangan, karena orang itu tidak jadi beli, kemudian tanah itu*

[151] Wawancara dengan Ikromudin, 26 April 2016.

ditawarkan ke saya. Kemudian, si Zumratul Aini bercerita bahwa dia punya hutang 50 juta. Sehingga, pada saat dia menawarkan tanah tersebut, saya bertanya siapa yang punya tanah tersebut. Dia mengaku bahwa dialah yang punya tanah. Di tanah tersebut memang sering ada kegiatan-kegiatan atau usahanya adalah membuat bata, karena rencana untuk pembangunan. Dia juga pernah meminjam uang untuk membuat beton, untuk membuat jembatan penyeberangan, karena di depan tanah tersebut ada got. Sehingga, saya cukup yakin, karena dia sudah menguasai fisik. Kemudian, ada lagi (kesaksian) Pak Jamal, saya tanya bahwa dialah (Zumratul) yang punya tanah tersebut. Dia dikasih oleh bapaknya. Pak Jamal adalah orang yang tinggal di daerah sana."[152]

Menurut versi Salim Bagis, setelah mengecek data fisik dengan melihat lokasi tanah dan bertanya orang di sekitar tanah tersebut guna memastikan kepemilikan tanah, ia kemudian memilih untuk melakukan jual beli di hadapan PPAT.

PPAT menjalankan prosedur

Menurut PPAT Yulita (Tergugat III), awalnya tanah yang akan dijual Zumratul belum bersertifikat. Yulita kemudian menyarankan Zumratul untuk mengurus sertifikat sebelum jual beli dilakukan.

"*Saya memang pernah menegur penjual dan memintanya untuk mengurus sertifikat dulu sebelum jual beli. Jelas aturannya, PPAT tidak boleh melakukan jual beli tanah yang belum bersertifikat karena berisiko. Penjual kemudian mengajukan permohonan penerbitan sertifikat ke BPN berdasarkan hibah hingga sertifikat terbit*."

Sebagai PPAT, Yulita baru memahami setelah kasus sengketa timbul, ternyata tanda tangan Ikromudin (sebagai pihak yang memberikan hibah) dipalsukan. Padahal, menurut Yulita, ia telah menjalankan proses jual beli sesuai dengan prosedur.

"*Saya sebagai PPAT telah menjalankan sesuai prosedur, yakni pertama, saya minta kepada penjual karena tanahnya belum bersertifikat, untuk menyelesaikan dulu pendaftaran tanahnya. Kedua, setelah penjual menyatakan sertifikat telah terbit, saya melakukan pengecekan sertifikat di BPN. Pembeli telah mengecek data fisik di mana posisi tanah yang akan dibelinya. Saya sebagai PPAT kemudian mengurus jual beli atau peralihan hak pada objek tanah yang telah bersertifikat*."[153]

Rekayasa surat hibah penyebab terbitnya sertifikat

Ternyata, setelah terjadi peralihan hak, Ikromudin (orang tua penjual) mempermasalahkan jual beli tersebut. Ikromudin juga mempertanyakan dasar terbitnya sertifikat. Terbitnya sertifikat tanah atas nama Zumratul Aini ternyata didasarkan pada hibah dari Ikromudin kepada Zumratul Aini (penjual).

"*Saya tidak pernah merasa menghibahkan tanah, dia (Zumratul Aini) memalsukan surat hibahnya melalui kelurahan dan memalsukan tanda tangan semuanya. Tidak ada izin sama sekali kepada saya, karena anak ini termasuk anak nakal. Saya sendiri bingung kenapa bisa jadi sertifikat tanah tersebut tanpa sepengetahuan saya. Kemudian, saya langsung (menanyakan) ke kantor BPN, kenapa dia berani*

[152] Wawancara dengan Salim Bagis, 28 April 2016.
[153] Wawancara dengan PPAT (Lombok Timur), Yulita, 5 Mei 2016.

mengeluarkan sertifikat tanpa sepengetahuan dari saya. Pada waktu ke BPN, saya ditemui oleh petugas yang saya lupa namanya. Saya menyatakan kekecewaan saya dengan petugas BPN tersebut. Kemudian setelah dari BPN, saya ke Notaris Yulita untuk meminta konfirmasi, ternyata memang sudah ada sertifikatnya. Pada waktu itu, saya diperlihatkan fotokopian sertifikat. Setiap saya datangi notaris itu, dia selalu keras. Saya katakan bahwa sertifikat tersebut tidak sah karena tanah itu adalah tanah saya, dan tanah tersebut belum dihibahkan."[154]

Tentang surat hibah yang menjadi pangkal terjadinya sengketa dan alas terbitnya sertifikat, Salim Bagis mempertanyakan tanggung jawab pihak kelurahan yang telah menerbitkan surat hibah dan BPN yang telah menerbitkan sertifikat.

"*Dalam kasus ini, Pak Ikromudin ini menyatakan dia tidak pernah menandatangani surat hibah, sementara surat hibahnya itu ada dan diterbitkan oleh kelurahan, sehingga terbitlah sertifikat. Jika itu memang tidak ada tanda tangan dari pemilik asal tanah, maka seharusnya pihak kelurahan juga harus bertanggung jawab. Saya membeli tanah ini pertama karena ada penjual, ada bukti haknya sertifikat atas nama Zumratul Aini dan saya transaksi di notaris. Sehingga, itulah kenapa saya bertanya apa fungsi dari sertifikat itu sendiri. Kalau seperti yang terjadi, maka sertifikatnya tanah hanya berfungsi untuk pinjam uang di Bank, itu saja fungsinya. Karena tidak ada sama sekali perlindungan. Jika pengadilan memberikan perlindungan, maka seharusnya pengadilan memutuskan bahwa tanah ini menjadi hak saya, dan ganti kerugian harus diberikan oleh BPN dan Kelurahan karena akibat kesalahan dialah sehingga melahirkan sertifikat. Karena, saya sudah mempunyai alas hak yang kuat untuk melakukan transaksi jual beli. Jika terjadi kesalahan administrasinya, maka ini pasti terjadi pada tingkat pemerintahan paling bawah, yaitu kelurahan atau desa. Kemudian, dari pihak BPN tidak melakukan 'cross check'. Semestinya, dua instansi itulah yang bertanggung jawab. Kalau konsumen yang dirugikan, seperti saya ini, maka sebenarnya itu telah menghapus fungsi dasar dari sertifikat itu sendiri*."[155]

Jika dirunut ke belakang, tanah objek sengketa seluas ± 5.40 Are tersebut sudah diterbitkan sertifikat oleh BPN atas nama Zumratul Aini. Zumratul Aini dapat menerbitkan sertifikat itu, berdasarkan bukti surat, yaitu hibah, surat pernyataan penguasaan atas tanah (sporadik), dan keterangan dari aparat pemerintahan di lingkungan Rakam yang menyatakan obyek sengketa tersebut adalah hak milik tergugat.

Untuk mengetahui kebenaran tentang surat hibah yang kemudian menjadi alas terbitnya sertifikat, peneliti mewawancarai Lurah Rakam yang disebut-sebut menerbitkan surat hibah tersebut. Lurah Rakam ini tidak pernah menghadiri persidangan memenuhi panggilan sebagai saksi. Dalam wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, ia membantah telah mengeluarkan surat hibah, bahkan ia menuduh Zumratul Aini memalsukan tanda tangannya.

"*Terkait kasus Zumratul Aini ini, tanda tangan saya sebagai lurah dan kepala lingkungan semua dipalsukan. Pada waktu itu, dia (Zumratul Aini) hanya membuat surat keterangan pindah. Pada waktu saya berkunjung di rumah sakit waktu dia dirawat, dia mengaku bahwa tanda tangan kepala lingkungan Bageq Longge Timur dan Pak Lurah dipalsukan. Alasan pemalsuan tandatangan tersebut, karena dia kepepet, dia butuh uang segera*."[156]

---

154 Wawancara dengan Ikromudin, 26 April 2016.
155 Wawancara dengan Salim Bagis, 28 April 2016.
156 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.

Menurut Mulki, mekanisme untuk mengeluarkan surat hibah di kelurahan, adalah mulai dari RT yang berkoordinasi dengan kepala lingkungan. Kemudian, lurah mengumpulkan semua pihak, mulai dari pihak pemberi hibah. Selanjutnya, ketua RT dan kepala lingkungan, semua hadir untuk menyaksikan. Selain itu, prosedur, mekanisme, dan biayanya, semua sudah diumumkan di kelurahan. Sehingga, lanjut Mulki, tidak ada yang ditutup-tutupi.

> "*Kalau berita acara perjanjian atau pemberian hibah, kita pasti dudukkan semua para pihak, yaitu: pemberi hibah, penerima hibah, Ketua RT, kepala lingkungan, dan saksi-saksi. Dan saya hanya menandatangani dengan keterangan pada surat yang dibuat di kelurahan itu, yaitu bahwa benar para pihak telah membuat pernyataan hibah tersebut. Bukan seperti surat biasanya, yaitu (hanya) mengetahui.*"[157]

Menurut Mulki, ia tidak begitu saja memberikan tanda tangan kepada pemohon hibah, tanpa terlebih dulu mengumpulkan ketua RT, kepala lingkungan, dan para pihak. Untuk menghindari sengketa di kemudian hari, lanjut Mulki, proses hibah dilakukan secara terbuka, sehingga semua orang bisa menyaksikan.

> "*Sesuai prosedur, tanpa mengumpulkan Ketua RT, kepala lingkungan, dan para pihak, saya tidak berani menandatangani surat hibah. Kalau dia melalui kepala lingkungan, kemudian personal-personal datang ke kepala lingkungan dan lurah, itu bisa dipastikan tidak akan mungkin terjadi, kecuali dia palsukan. Sebagai lurah, kami hanya mengesahkan pernyataan mereka. Dalam kasus jual-beli pun saya selaku lurah tidak pernah dengan bahasa mengetahui dalam surat perjanjian jual-belinya, tapi yang saya pakai adalah membenarkan sesuai dengan keterangan para pihak. Kasus Zumratul Aini, dia terlalu berani memalsukan tanda tangan RT, kepala lingkungan, dan lurah. Sebenarnya, saya, kalau mau, bisa juga menuntut dia (secara pidana) untuk pemalsuan tandatangan. Dalam kasus ini, sampai manapun saya bisa pertanggungjawabkan, karena dalam hal-hal seperti ini saya tidak mau main-main. Saya mulai dari jadi kepala desa di Tanjung, Lurah Rakam, dan sampai sekarang, tidak pernah sembarang dalam membuat surat-surat penting seperti itu. Saya selalu ngecek kelengkapan administrasinya dan kehadiran para pihak, baru kita berani mengesahkan.*"[158]

Mulki kemudian menceritakan bagaimana awal kasus hibah Zumratul Aini yang kemudian berujung pada sengketa jual beli tanah. Awalnya, Zumratul Aini datang ke rumahnya untuk mengurus surat pindah, bukan surat hibah.

> "*Saya ingat bahwa pernah dia datang bersama suaminya ke rumah saya pagi-pagi, meminta tandatangan untuk surat keterangan pindah atau domisili, dengan membawa blangko yang diambil di kantor lurah, kemudian saya tanda tangan dan saya register di kantor.*"[159]

Mulki membantah bahwa ia tidak pernah menerbitkan surat hibah.

> "*Nah, mengenai surat hibah tersebut, dari kelurahan tidak pernah mengeluarkan surat hibah tersebut. Ternyata, memang si Zumratul Aini ini memalsukan tanda tangan semua, mulai dari kepala lingkungan dan lurah. Dia dulu tinggal di Bageq Lunggeq Timur. Nama kepala lingkungannya adalah Pak Hilman.*"[160]

---

157 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.
158 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.
159 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.
160 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.

Mulki yakin bahwa tandatangannya dipalsukan. Mulki juga sempat menanyakan kepada kepala lingkungannya, Hilman, mengenai tanah tersebut, karena ia mendapat informasi bahwa tanah tersebut sedang digadaikan di tetangganya.

> "*Waktu itu, dia (Zumratul Aini) pinjam uang kepada tetangga saya yang namanya Pak Agus yang bekerja di Dinas PU. Pada waktu itu si Zumratul Aini ini menggadai mobil yang kreditnya masih berjalan di finance. Karena mobil ini dicabut oleh finance karena tidak pernah disetor oleh orang yang tempatnya gadai ini. Kemudian tanah ini digadaikanlah pada Pak Agus, dan saya waktu itu menandatangani surat jaminan gadai tanah tersebut ke Pak Agus. Karena sudah lewat waktu tidak pernah dikembalikan uang gadainya oleh Zumratul Aini, sehingga tanah tersebut ingin dieksekusi oleh Pak Agus, namun ternyata tanah tersebut sudah di jual ke Pak Salim Bagis. Memang si Zumratul Aini ini tidak ada itikad baiknya*."[161]

Mulki mengaku baru mengetahui pemalsuan surat hibah yang dilakukan oleh si Zumratul Aini, sejak Agus melaporkan bahwa tanah yang digadai ternyata dijual oleh Zumratul Aini.

> "*Saya baru tahu kasus tanah ini ketika Pak Agus Komplain. Dia melaporkan bahwa tanah yang dijaminkan melalui gadai ke saya itu ternyata sudah dijual ke orang lain. Dari laporan itu kita tahu. Kemudian, datanglah Pak Salim Bagis ini ke kelurahan mencari saya, menanyakan perihal surat hibah yang diterbitkan oleh pemerintah kelurahan. Kami menjawab bahwa kami tidak pernah menerbitkan surat hibah atas permintaan dari Zumratul Aini, termasuk juga Kepala Lingkungan Bageq Lunggeq Timur, Hilman, tidak pernah mengakui pernah menandatangani surat hibah tersebut*."[162]

Dari laporan tersebut, Mulki kemudian mencari tahu akar sengketa langsung dari Zumratul Aini. Ternyata, Zumratul sedang dipenjara dengan tuduhan penipuan pada kasus lain.

> "*Zumratul Aini sudah sering keluar masuk penjara. Sampai-sampai kita ancam suaminya untuk kita permasalahkan kepegawaiannya, tapi, jawaban suaminya, dia tidak terlibat. Dengan jawaban seperti itu, hampir saya tampar suaminya, karena saya tahu betul bahwa dia yang ke rumah saya untuk membuat surat jaminan gadai tanah ke Pak Agus*."[163]

Peneliti menanyakan ketidaktahuan Lurah Mulki, bahwa Zumratul Aini berhasil memohon terbitnya sertifikat tanpa sepengetahuan lurah. Padahal, sertifikat itu terbit atas dasar surat hibah. Terlebih lagi, dalam pendaftaran tanah pertama kali, pihak kelurahan dilibatkan sebagai Panitia A bersama BPN, serta pengumuman selama kurang lebih dua bulan di kantor lurah, sebelum sertifikat itu terbit. Berikut ini jawaban Lurah Mulki:

> "*Dalam pembuatan sporadik itu memang dari kelurahan. Dan dalam pengukuran tanah, kita, pemerintah kelurahan, juga dilibatkan sebagai Panitia A. Tapi, mekanisme ini tidak pernah ada. Berarti, ini saya melihat ada permainan BPN di situ, atau ada oknum BPN yang bermain. Tidak ada masuk permohonan kepada saya sebagai Panitia A dan tidak pernah satu lembar pun surat dari BPN mengenai pendaftaran tanah Zumratul Aini. Saya berani pertanggungjawabkan kata-kata saya ini sampai di manapun. Kayaknya, dia kongkalikong (bermain) dengan oknum BPN-nya. Saya kira, oknum BPN-nya juga harus ditangkap, karena mereka melakukan persekongkolan*."[164]

---

161 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.
162 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.
163 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.
164 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.

Mulki menegaskan, jika kelurahan menerbitkan surat hibah, pasti register keterangan hibahnya tersimpan di kantor kelurahan. Tetapi, ini tidak ada. Bahkan, ia tidak pernah dimintai tanda tangan, sebelum sertifikat atas nama Zumratul Aini itu terbit.

> "*Kalau misalnya pada waktu itu BPN datang dan akan melakukan pengukuran, pasti saya akan pertanyakan, karena tanah ini sudah dijaminkan pada Pak Agus. Tapi, BPN tidak pernah datang ke kantor untuk pengurusan pendaftaran tanah Zumratul Aini ini. Menuduh saya main belakang, saya pastikan itu tidak ada, karena surat hibah saja saya tidak tahu, apalagi terlibat dengan BPN. Mau nyogok saya berapa sih, (sampai) ia berani menyogok saya? Dan itu saya berani bersumpah, tidak pernah menerima hal seperti itu, terlalu hina untuk diri saya*."[165]

Mulki menjelaskan bagaimana keterlibatan lurah sebagai Panitia A, karena biasanya ia dihubungi oleh BPN. Tetapi, untuk tanah Zumratul, Petugas BPN tidak pernah datang.

> "*Untuk permohonan sertifikasi tanah, biasanya BPN datang ke kantor kelurahan (untuk) konfirmasi tanah yang akan diukur dan menjelaskan letak atau lokasinya. Namun, saya biasanya suruh mereka sabar dulu. Kita harus hubungi dulu RT dan kepala lingkungan. Kemudian, minimal Kasi pemerintahan kita suruh cek lokasinya. Kalau sudah tidak ada masalah, baru dilakukan pengukuran dan lain sebagainya. Karena, kita tidak bisa serta merta dilakukan pengukuran, karena harus ada alas hak yang jelas, misalnya jual beli, hibah, waris dan lain sebagainya. Kalau tidak ada itu, tidak bisa dilakukan pengukuran, kita harus duduk dulu membicarakan persoalan tersebut. Tapi, dalam permohonan tanah oleh Zumratul Aini, pihak kelurahan tidak pernah dihubungi oleh BPN, sehingga saya mencurigai ada oknum BPN yang bermain. Coba bapak tanyakan di BPN, apa benar tidak ada tanda tangan saya sewaktu proses penerbitan sertifikat tanah atas nama Zumratul Aini. Saya berani dikonfrontasi dengan BPN, karena saya yakin saya benar. Karena saya yakin, kalau melalui mekanisme yang normal, maka pengukuran itu tidak dapat dilakukan, karena saya tahu bahwa tanah itu sedang digadaikan di tetangga saya yang bernama Pak Agus*."[166]

Menurut Mulki, pada waktu kasus Zumratul Aini ini muncul, Rakam sedang berkembang, di mana tanah yang semula harganya Rp. 10 juta, berubah menjadi Rp. 50 juta. Sehingga, jumlah transaksi tanah sangat banyak, hampir setiap hari ada.

Karena merasa difitnah, Mulki berusaha mengklarifikasi bahwa dirinya bersih dan benar-benar tidak tahu terbitnya surat hibah yang menjadi dasar terbitnya sertifikat, serta pangkal sengketa jual beli tanah itu.

> "*Pada waktu saya mencari tahu bagaimana dia mendapatkan surat hibah, saya dan Kepala Lingkungan Bageq Lunggeq Timur, Pak Hilman, menemui Zumratul Aini di rumah sakit yang waktu itu anaknya sakit. Hal ini saya lakukan, karena Haji Ikromudin menuduh saya menerima suap dalam penerbitan surat hibah tersebut. Saya tidak ingin dianggap melakukan perbuatan sehina itu, makanya saya langsung ingin mencari tahu sendiri.*
>
> *Zumratul Aini menjawab tanpa ada tekanan mengatakan, 'maaf, Pak, saya memang memalsukan tanda tangan Bapak'. Jawaban ini saya rekam langsung, karena kepentingan saya adalah untuk menghindari fitnah di masyarakat. Kemudian, malam-malam saya pulang dan langsung menggedor Pak Haji Ikromudin, dan memberikan rekaman hasil pengakuan dari Zumratul Aini. Dia dengar sendiri hasil rekaman itu. Dia langsung istigfar, sambil memaki-maki anaknya.*

[165] Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.
[166] Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.

> *Selain Pak Ikromudin, saudaranya, namanya Ian, juga mendengarkan hasil rekaman tersebut. Pak Ikromudin mengakui bahwa dia memang memberikan tanah itu kepada Zumratul Aini. Tetapi, bukan untuk dijual, (melainkan) untuk tempat tinggal, supaya dia tidak ke sana-kemari yang tidak jelas. Selain itu juga, Pak Ikromudin juga salah, karena ketika Rumah Sakit Risa dibangun, kemudian harga tanah melonjak tinggi, mungkin juga Pak Ikromudin tergiur juga dengan harga tanah, sehingga ingin membatalkan pemberian. Mungkin saja dia mengatakan, 'kita saja yang jual', tidak jadi memberikannya kepada anak. Karena, harga tanah yang ngeri-ngeri sedap. Tapi itu (hanya) asumsi saya*."[167]

Di akhir wawancara, Mulki menyebut nama salah seorang oknum BPN Lotim yang berperan membuatkan sertifikat atas nama Zumratul Aini dan mempunyai *track-record* buruk. Bahkan, kata Mulki, temannya (seorang wartawan) pernah dibuatkan (sertifikat) oleh oknum BPN itu dalam waktu yang singkat.

Bantahan mengenai keterlibatan BPN

Sebaliknya, pihak BPN menganggap aneh jika lurah mengaku tidak mengetahui, bahwa surat hibah yang dikeluarkan itu dipalsukan, sehingga terbitnya sertifikat warganya. Karena, lurah menjadi salah satu anggota dari Panitia A. Lagi pula, sebelum sertifikat itu diterbitkan, diumumkan dulu di kantor lurah/desa selama dua bulan. Kepala Seksi Pengukuran dan Pemetaan BPN Selong-Lombok Timur, Burhanudin, menjelaskan sebagai berikut:

> "*Bisa saja alibi kelurahan seperti itu, (tapi) nyatanya surat hibah sudah ditandatangani oleh kelurahan. Dan tidak hanya surat hibah yang ditandatangani oleh kelurahan, tapi juga ada surat yang terkait dengan surat keterangan penguasaan fisik. Ini juga ditandatangani oleh kepala desa atau kelurahan. Dan kepala desa atau lurah juga menjadi salah satu (anggota) Panitia A. Artinya, hemat saya, lurah tidak mungkin tidak tahu*."[168]

Selain itu, lanjut Burhanudin, tidak mungkin kepala desa atau lurah tidak tahu, karena semua persyaratan-persyaratan tersebut melalui kepala desa atau lurah. Termasuk juga tanda tangan hasil pengukuran, harus melalui kepala desa atau lurah.

> "*Jadi, tidak mungkin dia tidak tahu. Kalaupun dia tidak ikut dalam proses pengukuran, nanti ada laporan dari sekretaris panitia yang melaporkan mengenai hasil pengukuran, misalnya, 'karena Bapak tidak bisa datang dalam proses pengukuran, ini hasil pengukuran dari Panitia terhadap tanah yang didaftarkan oleh pemohon'*." [169]

Menurut Burhanudin, mengenai surat hibah, secara formal dapat dilihat, misalnya siapa pemberi hibah, penerima hibah, tanda tangan saksi, desa atau lurah. Terlepas apakah itu asli atau tidak.

> "*Satu saja dokumen tersebut tidak ditandatangani oleh pihak terkait, maka pihak dari kantor BPN tidak akan berani melakukan pemrosesan*."[170]

Jika surat hibah, tentu seharusnya ada tanda tangan si pemberi hibah. Namun, peneliti tidak bisa melihat surat hibah yang menjadi sumber sengketa, karena tidak diizinkan melihat warkah di BPN, meski dengan alasan riset akademis.

---

167 Wawancara dengan Lurah Rakam, Mulki, 9 Juni 2016.
168 Wawancara dengan Burhanuddin Kepala Seksi, pengukuran dan pemetaan BPN Selong, Kantor BPN Lombok Timur, 30 Juni 2016.
169 Wawancara dengan Burhanuddin Kepala Seksi, pengukuran dan pemetaan BPN Selong, Kantor BPN Lombok Timur, 30 Juni 2016.
170 Wawancara dengan Burhanuddin Kepala Seksi, pengukuran dan pemetaan BPN Selong, Kantor BPN Lombok Timur, 30 Juni 2016.

Sementara BPN mengaku tidak pernah berwenang untuk melakukan penelitian terkait dengan kebenaran materiil, misalnya meneliti fakta materiil surat hibah yang menjadi alas hak terbitnya sertifikat.

> "*Kami tidak berhak untuk melakukan penelitian materiil terkait dengan surat menyurat yang ada. Yang kami tahu, di BPN adalah pemohon menyediakan bahan terhadap orang yang melakukan permohonan, ya kami buatkan. Fungsi kami hanyalah sebagai fungsi administrasi pendaftaran tanah yang menghasilkan sertifikat sebagai alat bukti. Adapun kebenaran materiil surat-surat menyurat yang dipakai alas hak itu, kami tidak berhak melakukan penelitian, atau melakukan pengujian surat-surat tersebut.*"[171]

Meski BPN tidak menguji kebenaran materiil surat hibah yang menjadi alas hak terbitnya sertifikat, BPN mengklaim bahwa lembaga pengumuman pada saat pra-sertifikat itu diterbitkan, menjadi semacam katup pengaman.

> "*Oleh karena itu, untuk menguji kebenaran tersebut, ada lembaga pengumuman untuk membuktikan kebenaran surat-menyurat tersebut. Boleh saja, misalnya, orang kepepet sehingga banyak surat-menyurat dipalsukan. Namun, dengan lembaga pengumuman ini, tempat melakukan pengujian terhadap kebenaran tersebut. Bahkan sekarang lebih tegas lagi, bahwa yang bertanggung jawab terhadap kebenaran materiil dan formal dokumen-dokumen yang diajukan oleh pemohon adalah pemohon sendiri. Peraturan tersebut ada dalam ketentuan teknis Kepanitiaan A. Dengan adanya program prona, untuk percepatan sertifikasi tanah di seluruh wilayah Indonesia, tentu dengan tugas ini kita tidak bisa melakukan penelitian materiil terhadap begitu banyak dokumen tersebut. Enak saja, orang melakukan permohonan, (sementara) kami yang harus bertanggung jawab. Padahal, kami yang melakukan fungsi administrasi sesuai dengan permohonan dari si pemohon. Kecuali, ada oknum yang main uang.*"[172]

Peneliti kemudian menanyakan, mengapa saat permohonan Zumratul masuk, surat hibah itu tidak diverifikasi, karena BPN sebenarnya sudah menggunakan Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP). Sehubungan dengan pertanyaan ini, Burhanudin menjawab:

> "*Dalam salah satu aplikasinya, di sana ada dokumen-dokumen pokok yang harus diisi oleh pemohon. Sepanjang dokumen itu bisa diisi, nomor berkasnya bisa jalan. Jika kurang satu saja dari dokumen pokoknya yang dibutuhkan, maka permohonan akan ditolak. Jadi, dalam aplikasi itu sudah ada dokumen pokok yang dibutuhkan untuk pendaftaran tanah dan dokumen pendukung. Dokumen pendukung (itu) seperti SPPT, Kartu Keluarga, KTP. Itu adalah dokumen pendukung. Dokumen pokok (itu) seperti alas hak. Jika sudah ada semua, baru bisa dilakukan proses pendaftaran.*"[173]

Sengketa di pengadilan

Setelah sertifikat itu terbit, PPAT kemudian mengurus proses akta jual beli, dengan melakukan pengecekan kebenaran sertifikat di BPN. Menurut Yulita, atas dasar akta jual beli itu kemudian dilakukan balik nama atas nama Salim Bagis.[174]

---

171 Wawancara dengan Burhanuddin Kepala Seksi, pengukuran dan pemetaan BPN Selong, Kantor BPN Lombok Timur, 30 Juni 2016.
172 Wawancara dengan Kepala Seksi, pengukuran dan pemetaan BPN Selong, Burhanuddin, Kantor BPN Lombok Timur, 30 Juni 2016.
173 Wawancara dengan Kepala Seksi, pengukuran dan pemetaan BPN Selong, Burhanuddin Kantor BPN Lombok Timur, 30 Juni 2016.
174 Wawancara dengan PPAT (Lombok Timur), Yulita, 5 Mei 2016.

Ikromudin yang telah merasa dirugikan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Selong dan meminta ganti rugi kepada para tergugat yang ditaksir dengan uang, yaitu sebesar Rp. 100.000.000.[175] Penjual yang posisinya sebagai tergugat bersikap pasif, bahkan selama persidangan tidak pernah hadir sebagai saksi, sehingga merugikan posisi Pembeli.[176] Putusan PN Selong mengalahkan Ikromudin, dengan mengabulkan gugatan penggugat rekonvensi/tergugat Salim Bagis dalam konvensi untuk seluruhnya, serta memerintahkan pengosongan tanah sengketa tanpa syarat.[177]

Ikromudin melakukan banding.

Putusan Pengadilan Tinggi (PT) Mataram No. 154/PDT/2012/PT.MTR memenangkan Ikromudin dan membatalkan Putusan PN Selong. Putusan PT Mataram menyatakan hukum jual beli tanah sengketa yang dilakukan Tergugat 1 (Zumratul Aini) dengan Tergugat 2 (Salim Bagis) melalui penerbitan Akta Jual Beli yang diterbitkan oleh Tergugat 3 (BPN) adalah cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. PT Mataram juga menyatakan bahwa perbuatan para Tergugat adalah merupakan Perbuatan Melawan Hukum.

Ditegaskan dalam putusan PT Mataram, surat menyurat dan akta jual beli, sertifikat atas nama Tergugat 1 yang dibalik nama atas nama Tergugat 2, oleh Tergugat 3 adalah cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.[178] Dengan demikian, Putusan PT Mataram yang memenangkan Ikromudin bukan mengabulkan ganti rugi Rp. 100.000.000 sebagaimana yang diminta oleh Ikromudin, melainkan menyatakan jual beli antara Salim Bagis dan Zumratul Aini cacat hukum. Artinya, tanah itu kembali menjadi milik Ikromudin.

Salim Bagis dan Yulita kemudian mengajukan kasasi.

Dalam kasasinya, Salim Bagis menggunakan dalil perlindungan terhadap pembeli beritikad baik. Pemohon kasasi menyatakan bahwa Pemohon Kasasi 1 (Pembeli/Salim Bagis) membeli tanah sengketa dari Tergugat 1 (Zumratul) atas dasar itikad baik, karena dilakukan di hadapan PPAT. Karena jual beli tanah telah dilakukan di hadapan PPAT, lebih-lebih tanah sengketa sebagai obyek transaksi jual beli telah bersertifikat hak milik atas nama Zumratul Aini, maka para Pemohon Kasasi, in casu Pemohon Kasasi 1, selaku pembeli yang beritikad baik, harus memperoleh perlindungan hukum, sesuai dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 337 K/Sip/1960, tanggal 26 Oktober 1960.[179]

Putusan Mahkamah Agung No. 1168 K/PDT/2013 mengalahkan Salim Bagis dan memenangkan Ikromudin, dengan menguatkan Putusan PT Mataram sebelumnya. Argumentasi majelis hakim agung, dasar kepemilikan Penjual, in casu Tergugat 1, didasari atas suatu kebohongan, di mana seolah-olah objek sengketa ada dalam penguasaannya sesuai isi 'surat pernyataan sporadik'. Padahal, penguasaan objek sengketa *a quo* masih di tangan Penggugat, *in casu* ayah Tergugat 1. Mahkamah Agung berpendapat, pencabutan hibah adalah dibenarkan, karena masih dalam tenggang waktu yang ditentukan. Terlebih lagi, objek hibah masih ada di tangan pemberi hibah. Dengan cacat hukumnya dasar kepemilikan Tergugat 1 selaku Penjual, maka secara hukum Tergugat 1 tidak memiliki alas hak untuk menjual objek sengketa kepada Tergugat 2, sebab objek

[175] Putusan No. 18/Pdt.G/2012/PN.Sel.
[176] Wawancara dengan PPAT (Lombok Timur), Yulita, 5 Mei 2016.
[177] Putusan No. 18/Pdt.G/2012/PN.Sel.
[178] Putusan No. 154/PDT/2012/PT.MTR.
[179] Putusan No. 1168 K/PDT/2013.

sengketa masih merupakan milik Penggugat yang tidak pernah mengalihkan objek sengketa kepada Tergugat 2.[180]

Mempertanyakan perlindungan bagi pembeli yang beritikad baik

Salim Bagis mengklaim dirinya sebagai pembeli yang beritikad baik, karena ia membeli tanah yang telah bersertifikat dan melakukan jual beli di hadapan PPAT. Bahkan sebelum jual beli, ia sempat mengecek data fisik dan menanyakan orang sekitar untuk memastikan bahwa tanah itu memang benar milik Zumratul.[181]

Dalam wawancara kami dengan Pembeli, Salim Bagis, ia mengungkapkan kekecewaannya sebagai berikut:

> "*Walaupun saya tidak paham hukum, saya bertanya-tanya bagaimana perlindungan hukum terhadap saya sebagai pembeli ini? Sertifikat itu sebenarnya untuk apa? Selama ini saya meyakini sertifikat tanah itu adalah legalitas obyek tanah itu sendiri, namun setelah kasus ini terjadi, ternyata tidak menjadi legalitas obyek tanah. Dalam semua rentetan kasus ini, yang menjadi korban hanya saya. Kemudian, jika sertifikat ini keabsahannya tidak bisa dipertahankan, kami ini mau bergantung ke mana? Jadi, di mana posisi negara yang mengeluarkan sertifikat itu sendiri? Jika sertifikat ini adalah bukan menjadi keputusan final, maka surat-surat yang lain seperti surat nikah dan lain sebagainya itu juga tidak final. Jadi, begitu logikanya*."[182]

Peneliti telah berusaha berkali-kali menemui penjual (Zumratul Aini) untuk melakukan wawancara, tetapi gagal karena tidak diketahui keberadaannya. Ikromudin (ayah Zumratul Aini) sendiri juga tidak mengetahui di mana Zumratul Aini tinggal setelah kasus ini diputus pengadilan.

Hibah dalam perspektif hukum adat Sasak

Ahli hukum adat Sasak, Lalu Syafrudin mengkritisi putusan pengadilan terkait kasus-kasus sengketa jual beli tanah, terutama di Lombok. Menurut Lalu Syafrudin, seharusnya hukum adat tidak hanya menjadi pertimbangan hukum, tetapi seharusnya menjadi dasar hukum dalam putusan. Padahal, dalam UU Kekuasaan Kehakiman,[183] lanjut Syafrudin, hakim diwajibkan menggali hukum yang hidup di masyarakat.[184]

Khusus untuk kasus anak yang menjual tanah hibah tanpa persetujuan orang tua, Lalu Syafrudin berpendapat, bahwa dalam hukum adat Sasak, hibah boleh ditarik oleh penghibah, dengan syarat, apabila anak si penerima hibah melakukan pelanggaran hukum adat yang disebut '*bangge*'. Arti '*bangge*' adalah ingkar kepada orang tua, sehingga, tanah yang diperoleh melalui hibah bisa ditarik oleh orang tua.[185]

Perbedaan hukum adat dengan Pasal 1320 KUHPerdata, meski sama-sama berpegangan pada kesepakatan, tapi kesepakatan dalam hukum adat tidak berdiri sendiri karena masih melekat pada persetujuan para kerabat. Meski tanah sudah menjadi milik sendiri, karena tanah itu diperoleh dari

[180] Putusan No. 1168 K/PDT/2013.
[181] Wawancara Salim Bagis 28 April 2016.
[182] Wawancara Salim Bagis 28 April 2016.
[183] Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, LN Tahun 2009 Nomor 157, TLN Nomor 5076.
[184] Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak/Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin 12/07/2016.
[185] Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak/Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin 12/07/2016.

pembagian hibah, maka apabila kemudian hari akan dijual, ditawarkan dulu kepada saudara atau kerabat ahli waris lain. Apabila kerabat sesama ahli waris tidak bersedia, atau tidak siap membelinya, maka boleh dijual kepada orang lain. Karena, menurut prinsip harta waris dan hibah dalam hukum adat Sasak, bukan dibagi bendanya, tetapi titik beratnya, diteruskan bendanya. Ketika tanah itu masih dipegang orang tua, tanah itu lambang persatuan keluarga. Ketika orang tua itu meninggal dan tanah menjadi harta waris, maka harta waris itu menjadi perekat para ahli waris. Itulah mengapa harta waris, meski sudah dibagi dan menjadi milik masing-masing ahli waris, apabila akan dijual, harus ditawarkan dulu kepada semua para ahli waris sebelum ditawarkan kepada orang lain.[186]

Menurut hukum adat, para pihak yang bisa menjual lepas itu hanya pemilik, ketika obyek jual beli itu telah merupakan hak mutlak bagi dirinya. Tetapi, kalau hak miliknya masih tergantung pada warisan, hukum adat menyebutnya dengan istilah '*dowe tengak*'. Artinya, pembagian pewarisannya menjadi orang per orang belum terjadi, meskipun para ahli waris sudah memegang sendiri-sendiri tanahnya.

> "*Nah, contohnya kita bersaudara, misalnya. Masing-masing sudah memegang tanah, walaupun nanti bagiannya akan diresmikan itu. Tapi, karena masih belum merupakan kesepakatan akhir menjadi hak individual, maka apabila saya menjual, maka saya akan tetap terikat dengan ahli waris lain. Jadi, setiap "dowe tengak" itu tidak bisa dilepas sendirian, tapi seluruh ahli waris membuat kesepakatan. Itu yang sering kali menjadi kasus sengketa. Tidak meminta persetujuan orang tua, apabila masih hidup, dan saudara-saudaranya pada saat melakukan jual beli. Prinsip 'dowe tengak' menunjukkan bahwa pembagian warisan itu belum jelas menjadi hak individual, meski sudah pegang masing-masing bendanya*."[187]

Catatan:

- Hak pembeli belum tentu selalu terjamin dan terlindungi meski objek tanah telah bersertifikat, dan pembeli telah memenuhi prosedur melalui PPAT untuk memeriksa data yuridis sebelum dan saat jual beli dilakukan di Kantor Pertanahan. Dalam kasus Ikromudin vs. Salim Bagis, akar permasalahan adalah surat hibah palsu dapat "lolos" menjadi dasar penerbitan sertifikat tanah (oleh penjual yang tidak berhak/Zumratul Aini), sehingga pembeli dirugikan. Pembeli membeli tanah bersertifikat, telah melakukan pengecekan sertifikat di Kantor Pertanahan dan dinyatakan "bersih", lalu apa perbedaannya membeli tanah bersertifikat dan tanah tidak bersertifikat jika akhirnya pembeli dikalahkan? Sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak menggunakan stelsel negatif yang murni di mana negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak, tetapi menggunakan stelsel negatif bertendensi positif. Artinya, walaupun negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak, namun bukti hak tersebut dikategorikan sebagai bukti hak yang sah dan kuat, selama tidak ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya. Dalam stelsel negatif bertendensi positif bukan berarti tak ada kepastian sama sekali, karena sebenarnya ada juga peran kontrol PPAT, BPN, Lurah atau Kepala Desa, serta melalui pengumuman, sehingga perbedaan antara situasi riil dan data yang terdaftar dapat diminimalisir.

[186] Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak/Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin 12/07/2016.
[187] Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak/Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin 12/07/2016.

- Lalu, upaya hukum apa yang dapat dilakukan pihak yang dirugikan? Jika hakim-hakim berpendapat pembeli dapat saja menggugat ganti rugi penjual, pada prakteknya juga tidak sesederhana itu. Mengapa Salim Bagis tidak minta ganti rugi dari Zumratul Aini, atau kasus lain (kasus sengketa pembelian tanah nominee di Gili Trawangan) Hartono tidak minta ganti rugi dari Akmaludin saja, misalnya, atau Akmaludin dari Trie Rully? Pihak pembeli maupun pemilik asal yang dikalahkan, tidak mengajukan gugatan ulang terhadap pihak penjual yang tidak berhak, karena prakteknya tidaklah mudah untuk dapat mengajukan gugatan lagi dari awal. Pihak yang kalah, mungkin saja kelelahan secara fisik/psikis, dan kehabisan biaya untuk membayar biaya perkara (lihat wawancara dengan Akmaludin yang mengaku kehabisan harta benda setelah kalah dalam sengketa, sehingga tidak mungkin mengajukan gugatan ulang kepada penjual yang tidak berhak).

- Belajar dari kasus Ikromudin vs. Salim Bagis, untuk daerah yang masih kuat adatnya, meski tanah telah bersertifikat atas nama penjual, pembeli juga perlu mempertimbangkan hukum adat setempat, misalnya bertanya asal perolehan hak atas tanah terkait. Jika tanah berasal dari hibah, bertanya kepada pemberi hibah, apa benar ia telah menghibahkan tanah tersebut dan tidak keberatan apabila tanah itu dibeli.

BAB III PRAKTEK PEMBELIAN TANAH MELALUI LELANG

Perspektif Umum Mengenai Lelang

Secara umum, lelang dapat dibedakan ke dalam dua jenis:[188]

1. Lelang Eksekusi, yaitu lelang untuk melaksanakan putusan atau penetapan pengadilan, atau dokumen-dokumen lain yang dipersamakan dengan itu, dan/atau melaksanakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan; dan,
2. Lelang Non-Eksekusi yang juga dapat dibedakan menjadi dua jenis:
   - Lelang Non-Eksekusi Wajib, yaitu lelang untuk melaksanakan penjualan barang yang oleh peraturan perundang-undangan diharuskan dijual secara lelang; dan,
   - Lelang Non-Eksekusi Sukarela, yaitu lelang atas barang milik swasta, perorangan, atau badan hukum/badan usaha, yang dilelang secara sukarela.

Sehubungan dengan konteks perlindungan hukum bagi pembeli dalam jual beli tanah melalui lelang, jenis lelang yang paling relevan untuk dibahas lebih lanjut adalah lelang eksekusi.[189]

Lelang eksekusi Hak Tanggungan dilakukan berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT). Pasal 6 UUHT ini memberikan hak kepada pemegang Hak Tanggungan pertama untuk menjual sendiri objek Hak Tanggungan secara lelang, apabila debitur cidera janji. Pemegang Hak Tanggungan pertama, menurut pasal tadi, mempunyai hak untuk menjual objek Hak Tanggungan itu atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum, serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan lelang.

Pasal 6 UUHT itu kemudian diperkuat dengan Pasal 14 ayat (1), (2), dan (3) UUHT, yang menegaskan bahwa sertifikat Hak Tanggungan yang memuat irah-irah dengan kata-kata "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dengan begitu, jika debitur cidera janji, maka kreditur (sebagai pemegang Hak Tanggungan) dapat melakukan penjualan barang jaminan secara langsung dengan bantuan Kantor Lelang Negara, tanpa perlu persetujuan dari pemilik barang jaminan dan tidak perlu lagi meminta fiat eksekusi dari pengadilan (*parate executie)*.[190]

---

188 Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.

189 Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.

190 Janji menjual atas kekuasaan sendiri yang tercantum dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan tersebut disebut *beding van eigen matige ver koop* atau disebut parate eksekusi. Lihat, Purnama Tioria Sianturi, ***Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang, Bandung***: Mandar Maju, 2013, Hlm. 79 – 80.

Namun, dalam prakteknya, penerapan Pasal 6 UUHT itu ternyata seringkali masih menimbulkan sengketa, terutama menyangkut penentuan nilai limit penjualan, atau limit harga objek lelang yang dipermasalahkan debitur.

Kerangka peraturan mengenai lelang

Pada masa kolonial Belanda, ketentuan mengenai lelang diatur di dalam *Vendu Reglement* (S. 1908-189) dan *Vendu Instructie* (S. 1908-190), Ordonansi 28 Pebruari 1908, S. 1908-189, berlaku sejak 1 April 1908. Selanjutnya, dengan S. 1940-56 jo. S. 1941-3, Pasal 1 Peraturan tadi telah diubah dengan Pasal 1, 1a, dan 1b.[191] Sementara untuk *Vendu Instructie* (S. 1908-190), terakhir telah diubah dengan S. 1930-85.[192]

Pasca kolonial, melalui Departemen Keuangan, Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan berbagai peraturan mengenai pelaksanaan lelang, meskipun muatan peraturan itu pada dasarnya masih mengacu pada kedua peraturan masa kolonial tadi yang terus berlaku berdasarkan Pasal I (dulu Pasal II) Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945.

Di dalam *Vendu Reglement* (S. 1908-189, sebagaimana diubah dengan S. 1940-56) yang masih berlaku hingga saat ini sebagai dasar hukum lelang itu disebutkan:

> "*Penjualan umum adalah pelelangan atau penjualan benda-benda yang dilakukan kepada umum dengan harga penawaran yang mengikat atau menurun atau dengan pemasukan harga dalam sampul tertutup, atau kepada orang-orang yang diundang atau sebelumnya diberitahu mengenai pelelangan atau penjualan itu, atau diizinkan untuk ikut serta, dan diberi kesempatan untuk menawar harga, menyetujui harga yang ditawarkan, atau memasukkan harga dalam sampul tertutup.*"[193]

Selain itu, terdapat juga peraturan perundang-undangan lain yang secara khusus mengatur lelang, yaitu:

- Undang-Undang Lelang (*Vendu Reglement*, *Ordonantie* 28 Februari 1908, S. 1908: 189, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan S. 1941:3);
- Instruksi Lelang *(Vendu Instructie)*, S. 1908: 190, sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir dengan S. 1930:85;
- Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah;
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2003 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Keuangan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2003 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Keuangan;
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.07/2005 tentang Balai Lelang;
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Lelang.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 106/PMK.06/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang;

[191] Lihat: http://www.jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/1908/189-1908-VR.htm.
[192] *Ibid.*
[193] Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1992, hlm. 931

- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang;
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 90/PMK.06/2016 tentang Pedoman Pelaksanaan Lelang dengan Penawaran secara Tertulis Tanpa Kehadiran Peserta Lelang melalui Internet.

Namun, Peraturan Menteri Keuangan No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, ternyata dalam bagian konsideransnya juga masih merujuk pada *Vendu Reglement* (S. 1908-189) dan *Vendu Instructie* (S. 1908-190).

Terkait Prinsip Lelang, misalnya, ketentuan yang ada masih mengacu pada *Vendu Reglement* (S. 1908-189, sebagaimana telah diubah terakhir dengan S. 1941-3), di mana pada Pasal 1A-nya disebutkan:

> *"Tanpa mengurangi ketentuan alinea berikut dalam pasal ini, penjualan di muka umum tidak boleh dilakukan selain di hadapan juru lelang."*
>
> *"Dengan peraturan pemerintah, penjualan umum dapat dilakukan tanpa campur tangan juru lelang. (S. 1940-503, S. 1941-546)."*

Pada dasarnya, pejabat yang diberi mandat oleh undang-undang untuk melakukan lelang adalah pejabat tertentu (juru lelang/pejabat lelang) saja, karena tidak semua pejabat berwenang melakukan pelelangan. Sementara, ketentuan serupa mengenai Prinsip Lelang disebutkan lagi di dalam Pasal 2 PMK No. 27/PMK.06/2016:

> *"Setiap pelaksanaan lelang harus dilakukan oleh dan/atau di hadapan Pejabat Lelang kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah."*

Dari peraturan kolonial hingga PMK No. 27/PMK.06/2016, pejabat lelang ditempatkan pada "posisi kunci" dalam proses lelang. Karena itu, penelitian ini akan melihat bagaimana peran dan fungsi pejabat lelang (KPKNL) pada prakteknya, terutama terkait dengan perlindungan pembeli beritikad baik.

Tahap persiapan lelang/pra-lelang

Prosedur lelang merupakan rangkaian perbuatan-perbuatan yang dilakukan pada (a) tahap sebelum lelang dilaksanakan atau disebut persiapan lelang/pra-lelang, (b) tahap saat lelang dilaksanakan, dan (c) tahap setelah lelang dilaksanakan. Di bawah ini akan dijelaskan terlebih dahulu mengenai tahap persiapan lelang/pra-lelang.

Pada tahap persiapan lelang, penjual yang akan melakukan penjualan barang secara lelang melalui KPKNL, harus mengajukan surat permohonan, dengan disertai dokumen persyaratan lelang kepada Kepala KPKNL, untuk meminta jadwal pelaksanaan lelang.

Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II, Aloysius Yanis Dhaniarto, menjelaskan sebagai berikut:

> "*Kalau dalam lelang itu ada permohonan dulu. Pemohon itu bisa macem-macem, bisa perbankan atau dari pengajuan Hak Tanggungan juga bisa. Pelaksanaan putusan kalau terjadi sengketa hutang piutang, sehingga ada aset yang dilelang. Lalu permohonan masuk ke kantor lelang, atau kalau kita bicara perlindungan pembeli beritikad baik, bisa dikaitkan dengan lelang eksekusi. Jika begitu, pasti kita ke kantor lelang negara, sekarang namanya Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang*

(KPKNL). Karena konteksnya perlindungan hukum, saya arahkan ke lelang eksekusi ya? Permohonan ditujukan ke KPKNL, kemudian dari KPKNL-nya menunjuk pejabat lelang yang ditunjuk dan mengecek identitas formal, lalu cek subyek dan obyeknya. Maksudnya, apakah permohonan itu diajukan ada dasarnya, legalitas obyeknya, apakah ada perikatan di dalamnya. Permasalahannya adalah penelitian yang dilakukan itu berdasarkan surat-surat dokumen yang ada."[194]

Kepala KPKNL atau Pejabat Lelang Kelas II tidak boleh menolak permohonan lelang yang diajukan kepadanya, sepanjang dokumen persyaratan lelang sudah lengkap dan telah memenuhi Legalitas Formal Subjek dan Objek Lelang.[195] Apabila terdapat gugatan sebelum pelaksanaan lelang terhadap objek Hak Tanggungan dari pihak lain selain debitur/tereksekusi, suami atau istri debitur/tereksekusi yang terkait kepemilikan, maka lelang eksekusi berdasarkan Pasal 6 UUHT itu tidak dapat dilaksanakan.[196]

Pengumuman lelang

Lelang mempunyai karakter khusus, yakni, (a) harus didahului pengumuman atau publikasi kepada khalayak, (b) penjualan di muka umum, (c) dilakukan oleh dan di hadapan pejabat lelang, (d) harga terbentuk melalui penawaran lisan atau tertulis semakin naik atau semakin turun, (d) beralihnya hak milik terjadi setelah penyerahan berdasarkan risalah lelang.[197]

Yang membedakan lelang dengan jual beli pada umumnya, penjualan barang melalui lelang wajib didahului dengan pengumuman lelang. Pengumuman lelang adalah pemberitahuan kepada masyarakat tentang akan adanya lelang, dengan maksud untuk menghimpun peminat lelang dan pemberitahuan kepada pihak yang berkepentingan.[198]

Untuk lelang eksekusi Hak Tanggungan, pengumuman tersebut wajib dilakukan melalui surat kabar dengan kualifikasi yang ditentukan sebagai berikut:

"*Terkait pengumuman di surat kabar, kualifikasinya itu sudah diatur dalam Pasal 53 (maksudnya, Pasal 53 Ayat (3) PMK No. 27/PMK.06/2016, red.), yakni oplah pengumuman lelang pada surat kabar harian paling rendah Rp. 5.000,- untuk surat kabar harian yang terbit di kota/kabupaten. Paling rendah Rp. 15.000,- untuk surat kabar harian yang terbit di Ibu Kota Propinsi. Paling rendah Rp. 20.000,- untuk surat kabar harian yang terbit di Ibu Kota Negara. Pada prinsipnya, koran harus beredar di wilayah barang berada. Diutamakan yang terbit di kota itu dulu. Jika tidak ada, koran dari tempat lain yang beredar di wilayah barang.*"[199]

---

194 Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.

195 Lihat, Pasal 13 PMK No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

196 Lihat, Pasal 14 PMK No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

197 Diolah dari wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, dan Pejabat Lelang KPKNL Mataram, Rustam Arif Yanto.

198 Lihat, PMK No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

199 Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016. Lihat, Pasal 53 Ayat (3) PMK No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

"*Selain surat kabar, ada mekanisme melalui selebaran. Untuk lelang Hak Tanggungan, satu kali pengumuman harus melalui surat kabar. Yang kedua kalinya, cukup selebaran. Namun, praktiknya, biasa dibalik. Selebaran itu sesuai dengan selebaran berupa tempelan dan lainnya*."[200]

Dalam prakteknya, pemberitahuan kepada debitur bahwa tanahnya akan dilelang bukan dari kantor lelang, melainkan dari pihak bank.

"*Bank wajib memberitahukan pelaksanaan lelang kepada debitur. Misalnya, kita sudah tetapkan pelaksanaan lelang nih, hari apa, jam berapa, kemudian pihak pemohon itu wajib memberitahukan kepada debitur. Jadi, pihak Bank yang memberitahukan, bukan kantor lelang. Itu salah satu syarat untuk pelaksanaan lelang nantinya. Jadi, pada waktu pelaksanaan lelang itu kita (kantor lelang) minta surat pemberitahuan lelang itu belum ada, maka lelang itu bisa dibatalkan oleh pejabat lelang. Jadi, pemberitahuan lelang itu bisa disampaikan minimal satu hari sebelum pelaksanaan lelang. Jadi, surat pemberitahuan pelaksanaan lelang itu harus ada sebelum pelaksanaan lelang. Memang aturannya seperti itu*."[201]

Tanggung jawab dan kehati-hatian dalam lelang dibebankan kepada penjual dan pembeli. Penjual bertanggung jawab atas:[202]

a. Keabsahan kepemilikan barang;
b. Keabsahan dokumen persyaratan lelang;
c. Penyerahan barang bergerak dan/atau barang tidak bergerak;
d. Penyerahan dokumen kepemilikan kepada Pembeli; dan,
e. Penetapan nilai limit.

"*Pemohon lelang harus menyertakan 3 (tiga) surat pernyataan sebagai syarat pengajuan lelang: (1) Surat pernyataan kalau ada gugatan perdata/pidana, akan bertanggungjawab sepenuhnya, (2) Surat pernyataan debitur sudah benar-benar wanprestasi, (3) Surat pernyataan kalau dia menggunakan penilai independen*."[203]

Ketentuan ini menunjukkan bahwa dalam lelang tidak hanya faktor kehati-hatian pembeli lelang sebelum dan pada saat pembelian barang saja yang penting, tetapi juga kehati-hatian di pihak penjual. Tanggung jawab penjual diatur secara tegas yakni, pemberian ganti rugi terhadap kerugian yang timbul karena ketidakabsahan barang dan dokumen persyaratan barang.[204]

Sementara, untuk mengurangi risiko, pembeli perlu mengecek sendiri objek lelang terkait, terutama apakah objek lelang itu masih dikuasai secara fisik oleh debitur. Pembeli perlu mengecek data fisik dan memastikan keadaan tanah. Karena, dari penjelasan sejumlah pejabat lelang, KPKNL tidak melakukan pengecekan fisik tanah sebelum pelaksanaan lelang.

Pejabat Lelang KPKNL Semarang, Yayuk Muji Rahayu, mengatakan:

---

[200] Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016. Bandingkan dengan Pasal 54 PMK No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.
[201] Pejabat Lelang KPKNL Mataram, Rustam Arif Yanto, 20 September 2016
[202] Lihat Pasal 18 ayat (1) PMK No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.
[203] Wawancara Kantor KPKNL Semarang, Yayuk Muji Rahayu, 7 Juni 2016.
[204] Lihat Pasal 17 ayat (3) PMK No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

"*Tidak ada kewajiban untuk mengecek fisik, kantor lelang hanya menjual selama syarat-syaratnya terpenuhi.*"[205]

Bahwa KPKNL tidak melakukan pengecekan fisik tanah sebelum pelaksanaan lelang ini, juga diperkuat oleh penjelasan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II, Aloysius Yanis Dhaniarto:

"*Tidak ada kewajiban kita untuk sampai ke sana (mengecek data fisik). Karena, kalau kita diwajibkan harus mengecek, padahal nanti belum tentu laku. Karena, biaya antara cost, kadang-kadang lelang itu tidak sekali laku. Bisa dua sampai tiga kali, baru laku. Penelitian yang dilakukan itu sebatas formal. Misal, ada orang jaminkan (kredit), kan suami istri tanda-tangan, dilelang dan semuanya beres. Di kemudian hari muncul gugatan, ternyata yang datang pada saat itu adalah istri kedua. Padahal, memiliki aset itu sewaktu dengan istri pertama. Banknya pun lolos, notarisnya pun lolos. Atau, misalnya orang desa tidak tahu apa-apa, disuruh teken (menandatangani) jaminan terhadap asetnya. Sewaktu-waktu dilelang, dan yang punya mengaku tidak pernah menjaminkan, dia merasa hanya meminjamkan sertifikat ke tetangganya. Jadi, dalam kasus-kasus demikian, kita kan tidak tahu sejarahnya. Sehingga, ada kemungkinan permasalahan muncul jauh sebelum aset dilelang. Kalau semua persyaratan formal semua terpenuhi, yah ditetapkanlah tanggal lelang oleh pejabat lelang dan diberitahukan kepada pemohon. Pemohon kemudian mengumumkan. Biasanya diumumkan 2 kali, berselang waktu 15 hari. Barulah dilelang. Pelaksanaan lelang nanti kalau laku, pembeli akan membayarkan biaya ke kantor lelang, setelah bayar pajak dan sebagainya. Hasil bersihnya nanti diberikan kepada pemohon lelang. Dan barang diserahkan. Selesai.*" [206]

Sementara, Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, memberi alasan mengapa KPKNL tidak mengecek data fisik tanah yang menjadi objek lelang:

"*Idealnya, semua obyek lelang itu dicek. Namun, rasio dari obyek lelang dengan pejabat lelang itu terlalu jauh. Untuk tanah-bangunan, kita jarang melakukan cek karena telah ada mekanisme pengecekan melalui SKPT. Kalau datangi ke obyek, mau apa? Toh dokumennya sudah jelas. Apa kita mau ukur lagi? Kan tidak. Biasanya pengecekan itu pada barang bergerak yang sepanjang memungkinkan. Kita menggunakan kata 'dapat' di dalam aturan. Tidak ada anggaran untuk mengecek obyek lelang. Kalau katanya 'harus', bubar itu lelang.*"[207]

Meski tidak ada kewajiban KPKNL untuk mengecek data fisik, untuk kejelasan objek lelang, Kepala Kantor Lelang selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sebelum suatu bidang tanah dilelang di muka umum harus meminta Surat Keterangan Tanah kepada Kantor Pertanahan mengenai bidang tanah yang akan dilelang. Artinya, BPN mempunyai peran dan tanggung jawab untuk memberikan data Surat Keterangan Tanah yang benar, dalam rangka memastikan kebenaran dan kejelasan data bidang tanah yang akan dilelang.[208]

Tahap pelaksanaan lelang

[205] Wawancara Kantor KPKNL Semarang, Yayuk Muji Rahayu, 7 Juni 2016.
[206] Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.
[207] Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016
[208] Lihat Pasal 21 PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Pasal 25 PMK 27 tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

Mengenai sejumlah putusan sengketa lelang menyangkut limit harga yang dianggap terlalu rendah dibanding harga tanah yang menjadi agunan (misalnya, Putusan MA RI No. 252 K/Pdt/2002; Putusan No. 99/Pdt/2015/PT.SMG), Aloysius Yanis Dhaniarto menjelaskan:

> "*Terkait perlawanan, karena lelang ini sudah dijamin dengan verifikasi berkas tadi – yang dilakukan oleh pejabat lelang – nah, upaya gugatan ini biasanya untuk lelang eksekusi. Menurut hemat saya, lelang eksekusi tersebut tendensinya orang itu melawan. Semua debitur pasti ingin melawan. Itu legal culture di sini yang saya lihat. Sedangkan pihak perbankan lebih mengedepankan Pasal 6 UU Hak Tanggungan. Lelang dalam konteks pasal itu memang menjadi simpel. Ketika macet, satu bulan misalnya, mereka cenderung sudah mengajukan permohonan lelang. Padahal, saat itu mungkin bisnis hanya sedang menurun. Peran bank akhirnya bukan sebagai pembinaan. Pasal 14 yang mengatur mengenai Pengadilan itu tidak jadi preferensi, karena lama dan lebih mahal.*"[209]

Untuk setiap pelaksanaan lelang, dipersyaratkan adanya nilai limit. Baik pejabat lelang kelas II di Jakarta, Semarang, dan Mataram, berpendapat sama, bahwa penetapan nilai limit menjadi tanggung jawab penjual. Penjual menetapkan nilai limit, berdasarkan: (a) penilaian oleh penilai independen; atau, (b) penaksiran oleh penaksir internal bank yang melakukan penaksiran berdasarkan metode yang dapat dipertanggungjawabkan oleh penjual, sesuai PMK No. 27/PMK.06/2016. Ketentuan tentang batasan nilai untuk lelang eksekusi Hak Tanggungan minimal Rp. 1 miliar. Jika di atas Rp. 1 miliar, penjual harus menggunakan KJPP (Kantor Jasa Penilai Publik). Pihak yang menunjuk Kantor Jasa Penilai Publik juga bank. Di bawah Rp. 1 Miliar, penilainya berasal dari penaksir internal bank.[210]

Ada semacam rumus bahwa limit paling rendah adalah sama dengan nilai likuidasi. Artinya, nilai likuidasi itu titik terendah. Dua hal yang menjadi perhitungan, yakni nilai pasar dan nilai likuidasi. Selain itu, ada ketentuan masa laku, yakni masa laku paling lama adalah 12 (dua belas) bulan. Lewat dari itu, nilai limit harus dinilai ulang untuk ditentukan dasar nilai limitnya.[211]

Menurut Pejabat Lelang KPKNL Mataram, Rustam Arif Yanto:

> "*Namanya penilai independen. Orang itu sendiri yang punya penilaian. Biasanya, dia menyajikan dua nilai, nilai wajarnya itu sekian, nilai pasarnya itu sekian, nilai likuidasinya sekian. Setahu saya, nilai likuiditas itu adalah nilai cepat untuk harga lelang. Di bawah harga pasar. Mungkin hanya masukan saja, Mas, ya, hanya wacana saja. Jadi, intinya begini, misalnya harga tanah ini nilainya 50 juta harga pasarnya, kita jual untuk lelang sama untuk umum menurut saya itu sih beda. Karena, 50 juta di sini ikut lelang biasanya ada risiko di situ. Mungkin pemiliknya itu masih di situ.*
>
> *Nanti dia bisa gugat, bisa dia minta pengosongan. Ada biaya pengosongan di situ yang keluar. Beda kalau dia dijual dengan harga pasar. Kalau kita kepada si X dengan harga lelang dan harga pasar sama-sama, kan tidak mungkin laku. Makanya, muncullah nilai likuidasi itu, nilai cepat. Tapi, nilainya nilai minimal di situ. Makanya, kami di-warning tidak boleh menjual di bawah nilai*

---

[209] Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016.
[210] Diolah dari wawancara pejabat lelang di KPKNL II Jakarta, Semarang, dan Mataram. Lebih lanjut lihat Pasal 45 PMK 27/PMK 06/2016, nilai limit ditetapkan oleh Penjual harus berdasarkan hasil penilaian penilai independen, yakni; (a) Lelang Non-eksekusi Sukarela atas Barang berupa tanah dan/atau bangunan dengan Nilai Limit paling sedikit Rp l. 000. 000. 000,00 (satu miliar rupiah); (b) Lelang Eksekusi Pasal 6 UUHT, Lelang Eksekusi Fiducia, dan Lelang Eksekusi Harta Pailit dengan Nilai Limit paling sedikit Rp l. 000. 000. 000,00 (satu miliar rupiah); atau (c) bank kreditor akan ikut menjadi peserta pada Lelang Eksekusi Pasal 6 UUHT atau Lelang Eksekusi Fiducia.
[211] Diolah dari wawancara pejabat lelang di KPKNL II Jakarta, Semarang, dan Mataram.

likuidasi. Kalau harga pasarnya 50 juta, maka nilai likuidasinya 40 juta. Tapi lakunya 45 juta, ya itu kami diperbolehkan."[212]

Penentuan nilai limit ditentukan oleh pihak penjual atau pemohon lelang (Bank). KPKNL tidak mempunyai wewenang untuk me-review hasil penilaian limit dari penilai independen atau penaksir internal bank. Tidak ada kewajiban kantor lelang untuk turun melakukan pengecekan harga ke objek tanah yang akan di lelang.

"*Nilai itu adalah tanggung jawab penjual, kami hanya melaksanakan. Apalagi dia sudah punya penilai independen. Dia menentukan harga pasar, masak kita mengecek lagi. Jadi, kita tidak menyalahkan penilaian mereka. Sekali lagi, itu dipertegas adalah tanggung jawab penjual. Kita hanya melaksanakan lelang itu saja sesuai dengan nilai limit*." [213]

"*Kita tidak bisa me-review penilaian. Pengecekan KPKNL pada kelengkapan dokumen. Soal kebenaran dokumen itu, hakimlah yang menilai itu. Makanya. ada satu pasal di dalam PMK yang menegaskan adalah penetapan nilai limit adalah tanggung jawab penjual, bukan tanggung jawab KPKNL. KPKNL dilepaskan dari tanggung jawab penentuan nilai limit.*"[214]

Permasalahannya, pihak pemohon lelang eksekusi bukan pemilik tanah. Kepentingannya hanya bagaimana hutang debitur tertutup dari penjualan lelang (*asset recovery*). Secara implisit, Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II, Aloysius Yanis Dhaniarto, mengakui kelemahan aturan yang memberikan kewenangan sepenuhnya kepada pemohon lelang untuk menentukan nilai limit.

"*Dalam aturan, sepenuhnya tanggung jawab penjual atau pemohon lelang untuk menentukan nilai limit. Permasalahannya adalah, pemohon lelang itu bukan pemilik barang. Kalau yang memohon itu pemilik barang, misalnya punya tanah, mau dilelang, mana mungkin mau murah. Tetapi, di dalam lelang eksekusi, pemohon lelang itu bukan pemilik. Dia tidak peduli barang itu harganya tinggi atau rendah. Misal, kita mau lelang eksekusi obyek Hak Tanggungan. Bank, nih, misalkan. Utangnya 1 miliar. Kalau utang segitu, jaminan pastinya lebih. Bank tidak mau berikan piutang yang tidak tertutup oleh jaminan. Aturan perbankan mengharuskan jaminannya pasti lebih. Seiring berjalannya waktu, debitur sudah mengangsur 100 juta selama 9 bulan, pada waktu 900 juta macet. Kalau bank ditanya, berapa mau dijual, yah 100 juta saja. Kepentingannya dia kan segitu. Di sisi lain, ditanya debitur, dia pengennya tertutup lunasnya, bisa beli lagi rumah baru. Kalau setelah dilelang cukup uangnya beli rumah lagi, syukur-syukur lebih baik. Ini juga tidak realistis. Bank maunya jual cepat. Kalau lelang eksekusi itu bukan jual santai. Kalau dia mau jual 2 miliar bisa saja laku, tapi 5 tahun lagi misalkan. Bank tidak peduli, yang penting hutangnya debitur sama dia tertutupi*."[215]

Untuk menjaga agar penjual tidak semena-mena menetapkan harga, terutama objek lelang di atas Rp. 1 Miliar, maka penjualan harus melibatkan penilai independen.

"*Harga harus dijaga 'independent appraisal'. Kalau tidak, pemohon lelang bisa semena-mena dalam menetapkan harga. Jadi, pertama, appraisal gunanya itu diperlukan apabila penjualnya itu bukan pemilik. Pemilik pasti tidak mau harga rendah dan menjaga harga yang wajar. Kedua, appraisal menjaga agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Kalau appraisal independen, (meskipun) pegawai*

[212] Wawancara Pejabat Lelang KPKNL Mataram, Rustam Arif Yanto, 20 September 2016.
[213] Wawancara Pejabat Lelang KPKNL Mataram, Rustam Arif Yanto, 20 September 2016.
[214] Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016.
[215] Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.

bank sendiri pasti ada yang mengerti mengenai penilaian. Tetapi, kalau di istilah kita itu penaksir. Penaksiran harus dihasilkan oleh penilai, mempunyai metode atau tata cara bagaimana dia sampai pada satu kesimpulan mengenai harga pasar. Misalkan, dia nanya rumah di samping-samping harganya berapa. Dia akan mencari minimal 3 pembanding yang telah dilakukan transaksi. Misal, di sebelah sana 1000 meter laku 1 miliar, kalau di sebelah sananya lagi 500 meter laku setengah miliar. Dia akan melihat lokasi dan daerahnya sama, serta transaksinya tidak terlalu lama. Jadi, kira-kira semeter itu satu juta. Di sini mungkin juga segitu. Tinggal dia adjust. Oh, di sana di pinggir jalan, sedangkan di sini agak ke dalam. Itu metode perbandingan harga pasar. Juga ada metode biaya pengganti diperkirakan, misalnya, orang bangun makan biaya berapa. Berdasarkan itu, dia bisa perhitungkan rumah ini 250 meter. Berarti, kira-kira 250 juta nilainya, tergantung bahan bangunan. Ada beberapa metode. Penilai itu tim, biasanya bertiga."[216]

Dalam PMK No. 27/PMK.06/2016 memang ditentukan, apabila harga objek melebihi Rp. 1 Milyar, maka penjualan harus melibatkan penilai independen. Dalam menentukan nilai limit, penilai independen membandingkan minimal 3 (tiga) pembanding, dengan lokasi aset yang sejenis. Penentuan harga limit sesuai dengan SPI (Standar Penilai Indonesia), yaitu 80% sampai dengan 60% dari nilai harga pasar. Tidak lebih dari itu.[217]

Kalaupun melibatkan penilai independen, sebenarnya masih terkandung persoalan lain. Karena, apa yang disebut sebagai penilai independen, ditunjuk secara sepihak oleh bank, dan mendapat honor/pembayaran dari bank yang menunjuknya atas jasa pekerjaannya. Sehingga, wajar jika dalam beberapa gugatan yang ada, pihak debitur yang dirugikan meragukan independensi penilai dalam menentukan nilai limit.

Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, mengingatkan, jika ditemukan permainan, pihak yang dirugikan dengan bukti-bukti dapat melapor ke dewan etik.

"*Misalnya ada ketidaksesuaian atau permainan, ada dewan kode etiknya. Bisa dilaporkan, bila ada pihak yang merasa harga tidak wajar yang didukung bukti-buktinya. Penilai independen secara umum bekerja dengan metode yang baku dan 'peer-review' di antara mereka. Sehingga, seharusnya tidak terjadi harga yang berbeda dengan harga pasar. Penentuan limit itu tanggung jawab penjual/pemohon lelang. Aturan lama, Rp. 300 juta ditunjuk appraisal. Kalau aturan yang baru, di atas 1 miliar ditunjuk appraisal. Nanti dicek saja ada aturan PMK-nya. Kalau yang lama, banyak yang protes, karena harga tanah di Jakarta sudah di atas Rp. 300 juta. Berarti, yah, semuanya harus pakai penilai independen. Padahal, biaya bayar penilai tidak murah*."[218]

Tentang anggapan penetapan nilai limit secara sepihak oleh penjual (bank) ini akan melemahkan posisi debitur, Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, berargumen untuk mengembalikannya kepada isi kesepakatan semula antara debitur dan bank.

"*Konsepnya begini, kita harus kembali kepada asas umum Hukum Perdata, yang mana direfleksikan di dalam perjanjian Hak Tanggungan. Ketika ditandatangani perjanjian Hak Tanggungan, debitur*

[216] Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.
[217] Wawancara dengan Muhammad Jan, Direktur Cabang Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) Pung's Zulkarnain dan Rekan Cabang Mataram, Tanggal 21 November 2016.
[218] Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.

rela memberikan hak yang besar kepada kreditur (bank). Ada kesepakatan awal yang membatasi hak-hak debitur. Sepanjang debitur itu mengetahui dan sepakat, perjanjian itu mengikat."[219]

Masih mengenai limit harga, apabila pejabat lelang mengetahui bahwa harga yang ditawarkan jauh lebih rendah dari harga pasar, terdapat perbedaan pendapat di antara para pejabat lelang. Ada pejabat lelang yang berpendapat bahwa itu dapat membatalkan lelang, tetapi pejabat lelang yang lain berpendapat hanya sebatas bisa memberi saran, karena posisinya hanya sebagai perantara yang membantu menjualkan saja.

Berikut gambaran salah satu pendapat tadi:

"*Kita seandainya tahu lokasinya, pernah juga Bu Sri (pejabat lelang di KPKNL Semarang) menegur. Karena kebetulan lokasi lelangnya di daerahnya, jadi dia tahu pasarannya. Dia dengan keyakinannya sebagai pejabat lelang, berdasarkan aturan, dapat membatalkan proses lelang. Itu ada ketentuannya di PMK 93/2010. Jika pejabat lelang ada keyakinan tidak sesuai dengan harga pasar, selisihnya sangat jauh, (proses lelang) dapat dibatalkan. Itu dilakukan sebelum lelang. Kalau sudah dilaksanakan lelang, tidak bisa dibatalkan. Untuk (daerah) yang jauh-jauh, kita kan tidak tahu objek lelang, tidak ada kewajiban untuk mengetahui, kita hanya mengoreksi yang formal saja, berkas-berkasnya saja. Materiilnya gimana, barangnya seperti apa, tidak ada kewajiban (untuk mengeceknya). Nilai limit seluruhnya menjadi tanggung jawab penjual.*"[220]

Sementara, pendapat lain mengatakan pejabat lelang tidak mempunyai kewenangan mengintervensi nilai limit:

"*Apabila mengetahui harga jauh dari pasar, pejabat lelang hanya bisa menyarankan saja kepada pemohon lelang. Karena posisinya hanyalah perantara yang ditunjuk undang-undang, menurut saya tidak pada tempatnya kalau dia juga intervensi. Dia bisa menyarankan kepada pemohon bahwa biasanya lelang barang-barang seperti ini harganya sekian. Kalau dia masuk ke wilayah penentuan limit, dia juga bisa ditarik bertanggungjawab, jika ada gugatan. Makanya, kalau ada masalah apa-apa, yang digugat harusnya penjual, karena dia yang paling mengerti obyek yang dia mohonkan untuk dilelang. Pejabat lelang hanya membantu untuk menjualkan saja. Kalau dia berperan sesuai dengan porsinya, dia tidak bisa disalahkan. Kecuali, kalau dia melangkah terlalu jauh. Misalkan untuk turunkan harga jual. Kalau penjual tetap bersikeras dengan harga yang jauh di bawah pasar, yah risiko ada di penjual.*"[221]

Posisi KPKNL diandaikan seperti PPAT dalam mengesahkan kesepakatan jual beli, sehingga kantor lelang tidak ikut campur mengatur penetapan nilai limit:

"*Pejabat lelang seperti PPAT hanya mengesahkan berapa yang disepakati oleh pembeli dan penjual. Kalau sudah sepakat, pejabat lelang akan mengetuk. Jadi, keberadaan nilai limit bukan sesuatu yang sangat perlu diperdebatkan ketika pasarnya terbentuk normal. Mana ada PPAT, misalnya, yang mengatur harga ketika penjual tanah mau menjual tanahnya di harga tertentu. Begitu juga pejabat lelang.*"[222]

Namun, dalam pelaksanaan lelang, kantor lelang/pejabat lelang berfungsi juga sebagai agen. Pejabat lelang sebagai agen dari penjual, tetapi setelah penunjukan pemenang, pejabat lelang

[219] Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016.
[220] Wawancara Kantor KPKNL Semarang, Yayuk Muji Rahayu, 7 Juni 2016.
[221] Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.
[222] Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016.

menjadi agen dari pembeli. Peran pejabat lelang membuat akta otentik berupa risalah lelang dan bertanggung jawab atas keautentikan risalah lelang.[223]

Berdasarkan Pasal 7, Pasal 35, dan Pasal 40 *Vendu Reglement*, tidak diatur tanggung jawab Kantor Lelang terhadap kebenaran barang yang dijual, maupun penyerahan barang yang dijual. Partisipasi pejabat lelang dalam pembuatan risalah lelang tersebut dapat dipersamakan dengan partisipasi Notaris/PPAT sebagai pejabat umum dalam pembuatan akta otentik. Jika dihubungkan dengan tugas pejabat lelang membuat risalah lelang, maka keberadaan risalah lelang sebagai akta otentik, mutlak adalah kehendak dan bukti perbuatan hukum pihak-pihak yang berkepentingan, bukan perbuatan hukum pejabat lelang.[224]

> "*Ini kan jual beli, pembeli kewajibannya menyerahkan sejumlah uang kepada penjual. Dalam perjanjian jual beli itu juga ada kewajiban penjual untuk menyerahkan barang. Kalau pembeli sampai tidak dapat memperoleh barang itu, kembali ke esensi jual beli, yang tanggung jawab itu siapa. Penjualnya 'kan. Kalau KPKNL kan hanya membantu untuk menjualkan – dia perantara yang ditunjuk undang-undang.*"[225]

Sejak awal, pembeli seharusnya telah memperhitungkan bahwa obyek lelang berisiko, sehingga perlu mengecek terlebih dahulu apakah debitur masih menguasai tanah secara fisik. Dalam hal lelang yang obyeknya adalah tanah dan ternyata tanah tersebut masih dikuasai secara fisik oleh pihak ketiga, KPKNL tidak bertanggung jawab, misalnya dengan meminta penjual untuk mengosongkan terlebih dahulu.

> "*Di dalam lelang eksekusi, (obyek) sering kali, masih berpenghuni. Dari lelang diterbitkan risalah lelang. Ini menjadi dasar peralihan hak. Pembeli bisa minta grosse akte (salinan) dan meminta pengosongan ke pengadilan. Ada yurisprudensi kok mengenai hal ini. Itu terpisah dari pelaksanaan lelang. Pembeli perlu langkah ekstra untuk eksekusi pengosongan berdasarkan bukti risalah lelang. Dalam keadaan demikian, peserta lelang yang obyek tanahnya seperti itu, sewaktu ikut lelang dia sudah memperhitungkannya yang mempengaruhi harga penawarannya. Kewajiban mengecek fisik sebenarnya lebih kepada peserta lelang karena pada pelaksanaan lelang, asasnya adalah 'as (it) is'. Kita menjual dalam kondisi apa adanya, penjual/pejabat lelang menyatakan yah kondisinya seperti itu dengan segala cacat yang ada di dalamnya.*"[226]

Apabila tanah dan bangunan yang dilelang ini berada dalam keadaan berpenghuni, maka tanggung jawab pengosongan bangunan tersebut sepenuhnya ada pada pembeli. Apabila pengosongan bangunan tersebut tidak dapat dilakukan secara sukarela, maka pembeli berdasarkan ketentuan yang termuat dalam Pasal 200 HIR dapat meminta bantuan Pengadilan Negeri setempat untuk pengosongannya.[227]

Pejabat Lelang KPKNL Mataram, Rustam Arif Yanto, menjelaskan:

> "*Kita memang tidak bisa melindungi pembeli beritikad baik, kita memang menjalankan sesuai dengan aturan kan begitu. Ya kami tidak terlalu jauh di situ, misalnya ada kasus dia minta pengosongan atau apa dan lain sebagainya ke pengadilan, kita hanya bisa bantu dengan pengeluaran grosse akte untuk*

---

223 Lihat, Purnama Tioria Sianturi, Op.Cit., hlm. 121-126.
224 *Ibid.,* hlm. 127.
225 Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.
226 Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.
227 Dikutip dari contoh Risalah Lelang.

proses di pengadilan untuk pengosongannya. Paling itu saja dari kami yang bisa kami lakukan untuk membantu pembeli itu. Selain itu, kami tidak bisa apa-apa di sini, dalam aturan kami juga belum punya wewenang untuk itu. Tugas dari kantor lelang ini adalah sampai barangnya ini laku atau tidak laku. Kalau barangnya laku, maka persoalan yang terjadi ke depan adalah tanggung jawab pembeli, risiko semuanya itu di pembeli juga. Kalaupun dia mau melakukan pengosongan penghuni terhadap tanah itu ke pengadilan, ya itu biaya jadi tanggung jawabnya sendiri. Ya memang, mohon maaf, lelang kami seperti itu, di Indonesia semuanya seperti itu. Kalau dalam hal melakukan pengosongan itu gagal ya itu kembali lagi risiko pembeli." [228]

Pembeli sebenarnya terlindungi dari asas lelang, karena di dalam PMK dinyatakan lelang yang telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku tidak dapat dibatalkan.[229] Namun, dalam kenyataannya, pasca lelang terjadi pembeli ternyata tetap tidak bisa melakukan balik nama, karena debitur melakukan gugatan ke pengadilan.

"*Kalau kepastian hukum tidak bisa jawab. Yang jelas, risalah lelang merupakan 'akte van transport', semacam jual beli yang menjadi bukti adanya transaksi jual beli yang nantinya akan mengubah kepemilikan. Kalau kekuatan hukumnya tentu saja sah. Hanya saja, kalau pembeli lelang mendapat gugatan dari pemilik sebelumnya, masalahnya di BPN. Mereka tidak mau balik nama, apabila ada gugatan di pengadilan. Mereka bilang ada aturannya*."[230]

"*Saya juga agak protes ke BPN, (karena) setelah lelang itu, kalau ada gugatan, pembeli tidak bisa balik nama. Padahal, dalam peraturan BPN, nomor berapa saya lupa, itu kan pemblokiran harus hapus dalam satu bulan. Kalau tidak diperpanjang, hapus dengan sendirinya. Tapi, dalam kenyataan, tidak bisa. Kalau belum selesai perkaranya di pengadilan, blokir itu tidak bisa dicabut. Akhirnya, pembeli tidak bisa balik nama. Untuk mengakali (menyiasati) agar blokir tidak dicabut, meskipun sudah pernah menggugat, biar tidak ne bis in idem, debitur biasanya mengajukan gugatan lagi dengan menambah para pihak atau gugatan ditambah hal yang lain. Akhirnya, tanah tersebut diblokir lagi. Saya pernah bertanya ke BPN, bukankah itu sudah ada HT, dan HT-nya sudah tercatat di BPN. Kenapa kalau debiturnya mengajukan blokir kok diterima, itu kan kasihan pembelinya. Tidak ada kepastian hukum untuk HT*."[231]

Bahkan, menurut Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, ada putusan pengadilan yang membatalkan lelang dan dihukum tanggung renteng, di mana penjual dan KPKNL diputus untuk membayar kerugian.

"*Untuk mengantisipasi kasus serupa, dikeluarkan peraturan setingkat Dirjen yang menegaskan bahwa penjual bertanggungjawab penuh dari segala gugatan atas pelaksanaan lelang. Sehingga, KPKNL lepas dari tanggung jawab apabila ada gugatan*."[232]

Padahal, KPKNL menarik bea lelang yang dikenakan kepada penjual dan pembeli,[233] tapi dalam klausul risalah lelang kantor lelang melepaskan tanggung jawab dari keadaan cacat fisik maupun cacat hukum tanah yang dijual. Klausul risalah lelang terkait berbunyi:

---

228 Wawancara Pejabat Lelang KPKNL Mataram, Rustam Arif Yanto, 20 September 2016

229 Lihat, Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan RI No. 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

230 Pejabat Lelang KPKNL Semarang, Ahmad Affan Hakim, 7 Juni 2016.

231 Wawancara Kantor KPKNL Semarang, Yayuk Muji Rahayu, 7 Juni 2016.

232 Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016

233 Bea Lelang adalah bea yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, dikenakan kepada Penjual dan/ atau Pembeli atas setiap pelaksanaan lelang, yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak.

1. *Kantor lelang/Pemerintah tidak menanggung kebenaran atas keterangan lisan yang diberikan pada waktu penjualan/lelang tentang keadaan-keadaan sesungguhnya dan keadaan hukum atas tanah/bangunan rumah tersebut seperti luasnya, batas-batasnya, perjanjian sewa-menyewa dan lain-lain dalam hal ini seluruhnya beban dan risiko pembeli.*
2. *Penawar/pembeli dianggap sungguh-sungguh telah mengetahui apa yang telah ditawar/dibeli oleh mereka bilamana terdapat kekurangan dan kerusakan baik yang terlihat maupun tidak terlihat atau terdapat cacat lainnya terhadap bidang tanah/bangunan rumah/barang yang dibelinya itu, maka mereka tidak berhak menolak atau menarik diri kembali setelah pembeliannya disahkan dan melepaskan semua hak untuk minta ganti kerugian berupa apapun juga.*

Klausul tersebut menyatakan bahwa 'kekurangan dan kerusakan yang terlihat', 'kekurangan dan kerusakan yang tidak terlihat', dan 'cacat lainnya', bukan tanggung jawab kantor lelang/pemerintah. Klausul-klausul tersebut seakan-akan merugikan pembeli lelang, terutama yang tidak melakukan pemeriksaan barang sebelum membeli, atau yang awam terhadap penjualan lelang. Isi klausul tersebut menyatakan bahwa pejabat lelang tidak menanggung kebenaran keterangan yang diberikan waktu penjualan, sehingga semuanya risiko pembeli, atau, keterangan itu hanya pasti antara pihak-pihak sendiri (pembeli dan penjual).

> "*Seharusnya ada satu lembaga yang melindungi secara sempurna jual beli lelang, yakni asuransi. Andai saja dalam lelang itu barangnya diasuransikan, dan asuransinya oleh asuransi BUMN. Nah, ketika dibatalkan, si pembeli akan mendapat ganti rugi dari asuransi. Di Indonesia, belum ada prakteknya. Di Belanda, saya tahu ada praktik mengasuransikan lelang.*"[234]

Dalam konteks perlindungan pembeli beritikad baik, mengingat upaya pengosongan dibebankan kepada pembeli jika tanah/bangunan berpenghuni dan belum ada mekanisme asuransi lelang, maka pembeli harus memperhitungkan risiko-risiko yang ada, termasuk meneliti objek lelang sebelum tahap pelaksanaan lelang.

> "*Teorinya – buyers beware, pembeli harus berhati-hati. Karena, membeli tanah melalui lelang bukan beli pisang goreng, tetapi tanah atau bangunan. Yah harus meneliti. Kalau perlu datang dan cek. Jangan lihat pengumuman, terus langsung nawar. Pembeli harus cek ke kantor lelang atau ke pemohon lelangnya, karena 'kan biasanya pemohon lelang paling paham. Risiko harus diperhitungkan dalam penawarannya dia.*"[235]

Perspektif Hakim Mengenai Perlindungan Pembeli Lelang

Secara umum, para hakim berpendapat bahwa pembeli lelang dapat dikategorikan sebagai pembeli beritikad baik. Alasannya, lelang dilakukan di depan umum, secara sah oleh lembaga terpercaya (KPKNL), sehingga pembeli harus dilindungi. Di bawah ini kutipan-kutipan pendapat sejumlah hakim tersebut.

Pada prinsipnya, menurut Hakim Agung Takdir Rahmadi, pembeli lelang tidak bisa dikalahkan.

---

234 Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016.
235 Wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II Aloysius Yanis Dhaniarto, 17 September 2016.

"*Yang penting adalah lelang itu diumumkan. Jika bisa dibuktikan ada tertulis di koran, dan harga yang ditetapkan pada waktu itu tidak mendapat respons, maka harga akan diturunkan. Mau dibikin harga tinggi, tapi tidak ada yang mau beli, bisa makin rugi krediturnya (Bank). Prinsipnya, pemenang lelang tidak bisa dikalahkan*."[236]

Untuk kasus-kasus di mana ada kecacatan dalam prosedur lelang, itu bukan merupakan risiko pembeli, sebagaimana dijelaskan Hakim Agung Soltoni Mohdally sebagai berikut:

"*Secara umum, pembeli lelang disebut pembeli beritikad baik. Untuk kasus-kasus di mana prosedur lelang ada kecacatan, bukan menjadi risiko pembeli. Contoh, ketika pengikatan Hak Tanggungan dari APHT (Akta Pemberian Hak Tanggungan) ke SHT (Sertifikat Hak Tanggungan), itu kan ditentukan tenggang waktunya. Tiba-tiba tenggang waktu itu lewat baru terbit SHT. Sebetulnya, SHT itu tidak sah, tetapi dilelang juga. Lalu dibeli oleh pembeli lelang. Ini persoalan di lelang, tetapi kasusnya sangat jarang. Selama saya jadi hakim, hanya satu dua kasus saja yang pernah saya adili*."

Terkait nilai limit yang sering menjadi alasan debitur, Hakim Agung Soltoni Mohdally mengatakan:

"*Ada lagi kasus mengenai harga limit. Dulu, harga limit tidak jelas. Ada yang gunakan NJOP, atau keterangan dari Pemda. Untuk sekarang ini, sudah baik, karena ada appraisal. Jasa penaksir ini juga kan dibayar. Sepanjang penilai menetapkan harga limit: harga rendah, harga sedang, harga tinggi, maka harga lelang menjadi obyektif.*

Kalau terjadi lelang kedua dan ketiga, itu biasanya di bawah limit. Memang begitu, bukan karena ada permainan. Kalau gagal lelang pertama itu, memang harganya turun. UU Lelang bilang begitu juga. Pembeliannya itu sah.

Intinya, jangan ada prosedur yang terlanggar. Kalau ada, pasti riskan. Karena lelang itu sesuai prosedur, harus mengacu pada peraturan menteri keuangan itu. Lelangnya bisa batal. Pembeli lelang juga dituntut mengerti, supaya hal-hal seperti itu tidak merugikan dia. Lelang itu kan dicari orang, karena harganya murah. Prosedur lelang itu, pertama, yakni surat dari pemohon lelang (bank atau panitera misalnya), lalu dicek apakah pihak yang memohonkan lelang itu adalah orang yang berhak, lalu diumumkan ke publik melalui media massa, lalu ditaksir harga obyek, dan lalu lelang." [237]

Ketika Peneliti memaparkan hasil wawancara dari kantor lelang kepada seorang hakim di salah satu pengadilan negeri, yakni bahwa pejabat lelang tidak mengecek objek lelang secara langsung, tetapi hanya meneliti persyaratan-persyaratan dokumen yang diajukan pemohon lelang, karena tak ada kewajiban untuk meninjau objek lelang, hakim itu tampak terkejut.

"*Mas, itu informasi dari siapa itu? Kantor lelang begitu?*"[238]

Dari penelitian doktriner terhadap sejumlah putusan sebelumnya,[239] hakim memang cenderung melindungi posisi pembeli atau pemenang lelang. Bahkan, terdapat pula putusan-putusan yang menyatakan bahwa pembelian lelang tak dapat dibatalkan pengadilan (Putusan Mahkamah Agung No. 52 K/Pdt/2005; No. 1091 K/Pdt/2009).

---

236 Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Takdir Rahmadi, 12 Oktober 2016.
237 Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016
238 Wawancara dengan seorang hakim yang tidak berkenan ditulis namanya.
239 Widodo Dwi Putro, et al, *Op.Cit*, hlm. 13, 93.

Namun, meski mayoritas putusan hakim menganggap pembeli lelang otomatis harus dilindungi, sepertinya belum ada keseragaman pendapat. Karena, kenyataannya, terdapat pula beberapa kondisi di mana Mahkamah Agung dan hakim di bawahnya telah memberlakukan perkecualian, misalnya jika pembeli membeli sendiri tanah yang diagunkan kepadanya dengan nilai yang tak wajar,[240] atau jika mengacu pada hak atas tanah yang sebenarnya telah dihapuskan.[241]

Perlu diketahui bahwa lelang eksekusi hak tanggungan yang dilakukan berdasarkan Pasal 6 UUHT itu memberikan hak kepada pemegang hak tanggungan pertama untuk menjual sendiri secara lelang terhadap objek hak tanggungan, apabila debiturnya cidera janji.[242] Namun, dalam praktek, lelang hak tanggungan ini sering menimbulkan sengketa, [243] antara lain menyangkut nilai limit objek lelang yang dipermasalahkan debitur, sehingga pasca lelang tanah tidak bisa dieksekusi karena masih dikuasai secara fisik oleh debitur.

Studi Kasus: Praktek Penentuan Nilai Limit Objek Lelang

Secara umum, para hakim berpendapat bahwa pembeli lelang dapat dikategorikan sebagai pembeli beritikad baik. Alasannya, lelang telah dilakukan secara sah di depan umum oleh lembaga terpercaya (Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang/KPKNL), sehingga pembeli harus dilindungi.[244] Dengan demikian, pada prinsipnya, klaim pembeli lelang tak dapat dikalahkan.[245] Untuk kasus-kasus di mana ada kecatatan dalam prosedur lelangnya, itu dianggap bukan sebagai risiko pembeli.[246]

Dari penelitian terhadap sejumlah putusan dalam penelitian doktriner sebelumnya,[247] para hakim memang cenderung melindungi pembeli atau pemenang lelang. Bahkan, terdapat pula putusan-putusan yang menyatakan bahwa pembelian lelang tak dapat dibatalkan oleh pengadilan (Putusan Mahkamah Agung No. 52 K/Pdt/2005, No. 1091 K/Pdt/2009). Namun, kenyataannya terdapat pula beberapa kasus di mana Mahkamah Agung atau pengadilan di bawahnya memberlakukan perkecualian atas norma tadi. Hal ini terjadi, salah satunya, ketika pembeli membeli sendiri tanah yang diagunkan kepadanya dengan nilai yang tak wajar (Putusan MA RI No. 252 K/Pdt/2002). Artinya, ada tidaknya itikad baik pembeli, dapat dilihat juga dari kewajaran harga pembelian yang dibayarkannya.

Oleh karena itu, Peneliti mencoba menelusuri kasus sengketa jual beli tanah lelang di Rembang di mana penggugat (debitur) mempermasalahkan nilai limit objek lelang yang dianggapnya jauh dari kewajaran, untuk menggambarkan bagaimana penentuan harga pembelian dalam proses lelang pada prakteknya terjadi.

---

240 Putusan MA RI No. 252 K/Pdt/2002.
241 Putusan MA RI No. 300 PK/Pdt/2009.
242 Pasal 6 UUHT mengatur, apabila debitur cidera janji, pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan lelang. Dengan sifat ini, jika debitur cidera janji, maka kreditor sebagai pemegang hak tanggungan dapat melakukan penjualan barang jaminan secara langsung dengan bantuan Kantor Lelang Negara tanpa perlu persetujuan pemilik barang jaminan dan tidak perlu meminta fiat eksekusi dari pengadilan (*parate eksekusi*).
243 Wawancara Kasi Bina Lelang 1 B Dirjen Lelang Jakarta, Diki Zaenal Abidin, 20 September 2016.
244 Wawancara Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, I Gusti Agung Sumanatha, 8 November 2016
245 Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Takdir Rahmadi, 12 Oktober 2016).
246 Wawancara dengan Hakim Agung (Ketua Kamar Perdata) pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016
247 Widodo Dwi Putro, *et al*, *Op.Cit.*, hlm. 107.

Contoh Kasus (3): Sengketa Jual Beli Tanah Lelang di Rembang Jawa Tengah

Berawal dari pinjaman

Kasus ini bermula ketika Masruroh melakukan pinjaman kredit ke Bank Danamon sebesar Rp. 50 juta, dengan memberikan jaminan hutang berupa sebidang tanah dengan luas 8.889 m2. Setelah membayar 24 kali angsuran, ia terlilit kredit macet dan tanah yang dijaminkannya itu akhirnya dilelang. Kasus ini sebenarnya sederhana, namun tiba-tiba menjadi perhatian publik, setelah media massa menyorotinya. Tribun news, misalnya, menulis judul yang cukup mengusik rasa keadilan: "Tanah dan bangunan Rp. 10 M dieksekusi, gara-gara utang Rp. 30 juta".[248]

Sewaktu turun ke lapangan, kami mengamati dan mengambil foto tanah objek lelang itu. Lokasi tanah tersebut memang tepat berbatasan dengan jalan Pantura. Di tanah ini, Masruroh juga pernah membuka rumah makan. Pelanggannya adalah sopir truk dan mobil pribadi yang melintasi jalan Pantura. Setelah dieksekusi, tanah itu disegel dan diberi pagar pembatas kawat dan seng. Bangunan yang dulunya adalah rumah makan itu, kini tampak kosong. Dari bekas rumah makan itu, kami dapat melihat hamparan pantai utara, Laut Jawa. Kemudian, tak jauh dari lokasi tanah itu, terdapat pelabuhan dan PLTU.

Dengan mata berkaca-kaca, Masruroh mengisahkan bagaimana asal muasal sampai ia terlilit hutang, sebelum tanahnya dilelang:

> "*Awalnya, saya mengambil pinjaman sebesar Rp. 50 juta di Bank Danamon Pamotan, Rembang, selama 5 tahun, dengan angsuran sebesar Rp. 1.600.000 per bulan, dengan jaminan sertifikat tanah dan bangunan. Uang itu tadinya, melalui oknum tentara, (digunakan) untuk mengurus anak saya yang mendaftar tentara. Anak saya ternyata tidak lulus, sedangkan uangnya disalahgunakan oknum tentara untuk membiayai saudaranya yang maju pemilihan kepala desa. Setelah saya ancam laporkan ke atasannya, uang itu dikembalikan Rp. 25 juta. Ternyata suami saya meninggal. Uang pinjaman kemudian habis, tidak sedikit pun untuk modal dagang. Oh, uang itu tidak barokah.*"[249]

Masruroh menceritakan pengalamannya sewaktu meminjam di Bank Danamon, ketika ia pernah mendapat penawaran dari pegawai bank, untuk mengambil pinjaman melebihi dari apa yang ia ajukan.

> "*Saya pernah ditawari pinjaman 200 juta oleh pegawai Danamon, karena kata mereka, warung saya jalan. Tapi saya waktu itu tidak mau mengambil 200 juta, cukup 50 juta saja untuk kebutuhan mengurus anak saya yang akan masuk tentara. Kalau saya mempunyai niat jahat tidak akan membayar pinjaman, tentu tidak hanya akan pinjam Rp. 50 juta, tetapi 200 juta sekalian.*" [250]

Menurut Masruroh, semula pembayaran angsuran berjalan lancar, sampai pembayaran sekitar 24 kali angsuran. Tapi, setelah suami meninggal tahun 2008, lanjut Masruroh, rumah makan sepi selama hampir tiga tahun. Akibatnya, angsuran hutang macet dan Masruroh hanya mampu membayar bunga bank. Rumah makan itu kemudian dikelola anaknya, Solikhul Afif. Ketika itu, Masruroh juga sempat berpesan kepada anaknya untuk melunasi hutang bank.

> *"Pada 2010, karena keterbatasan dana, anak saya hanya membawa uang Rp. 20 juta dahulu. Sisanya, Rp. 10 juta akan dibayarkan kemudian. Sesampai di bank, pihak bank menolak uang Rp.*

[248] Lihat http://jateng.tribunnews.com/2016/04/20/kisah-pilu-masruroh-tanah-dan-bangunan-rp-10-miliar-dieksekusi-gara-gara-utang-rp-30-juta.
[249] Wawancara dengan Masruroh, 8 Juni 2016.
[250] Wawancara dengan Masruroh, 8 Juni 2016.

20 juta tersebut. Bank tetap meminta uang sebanyak Rp. 30 juta langsung dilunasi. Teman-teman anak saya mempengaruhi, masak sudah mau bayar 20 juta tidak mau terima. Anak saya kemudian tidak ngurus lagi. Saya teledor (lalai), membiarkan anak sendiri yang mengurus pelunasan hutang, saya tidak mengurus langsung. Namun, tiba-tiba ada surat pemberitahuan eksekusi yang saya terima dari kepala desa, karena sudah ada pihak yang memenangkan lelang." [251]

Sementara, menurut versi Bank Danamon Unit Lasem, dalam kasus Masruroh tersebut, pihak bank telah mengeluarkan surat peringatan. Peringatan pertama keluar pada tanggal 2 Februari 2011.

Isi surat peringatan tersebut:

"*Bersama ini kami mengingatkan bahwa terdapat keterlambatan pembayaran pokok dan bunga ditambah denda keterlambatan yang tertanggal 2 Februari 2011 yang berjumlah 58.379.102. Perinciannya:*

- *Tunggakan pokok : 38.482.397*
- *Tunggakan bunga : 14.476.126*
- *Denda : 7.425.000.*"

Karena Masruroh belum juga melunasi kewajibannya, surat peringatan kedua dikeluarkan pada tanggal 16 Februari 2011, atau tepat 11 hari setelah surat peringatan pertama. Kemudian, keluar pula peringatan ketiga, tertanggal 2 Maret 2011.

"Sebelum melakukan peringatan, kita biasanya melakukan 'soft-collection', artinya dengan melakukan pendekatan, karena awalnya itikadnya kerja sama, Kita tawarkan bentuk penyelamatan, misalnya penurunan angsuran atau penghapusan denda sementara denda sementara. Pada intinya, kenapa surat peringatan 1, 2 dan 3 itu dilayangkan, karena debitur tidak kooperatif."[252]

Limit harga lelang

Lelang eksekusi Hak Tanggungan, berdasarkan Pasal 6 UUHT, memberikan hak kepada pemegang Hak Tanggungan pertama, untuk menjual sendiri objek Hak Tanggungan secara lelang, apabila debiturnya cidera janji. Pasal 6 UUHT tersebut mengatur, apabila debitur cidera janji, pemegang Hak Tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek Hak Tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum, serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut.

Pada saat ditanya kapan Masruroh mulai tidak dapat membayar angsuran kredit, Manajer Simpan Pinjam Unit Lasem Bank Danamon, Hirkan Agustian, berusaha untuk mencarikan data tersebut dengan memanggil salah seorang pegawainya. Tetapi, data-data yang dimiliki oleh Bank Danamon Simpan Pinjam Unit Lasem ternyata sudah dikirim ke Cabang Semarang. Data yang tersisa hanya risalah lelang, surat peringatan 1, 2, dan 3, APHT (Akta Pemberian Hak Tanggungan), dan beberapa data terkait lelang.

Manajer unit itu juga mencari-cari data sertifikat hak tanggungan atas nama Masruroh, tetapi karena begitu banyaknya data kasus ini, ia kesulitan untuk menemukannya. Kemudian, ia meminta pegawai yang lain untuk turut mencari data kasus Masruroh di tempat lain. Sembari menunggu

[251] Wawancara dengan Masruroh, 9 Juni 2016.
[252] Wawancara dengan Manajer Bank Danamon Simpan Pinjam Unit Lasem, Hirkan Agustian, 9 Juni 2016.

data yang dicari pegawai yang lain, ia meminta maaf karena tidak bisa benar-benar memahami kasus Masruroh ini secara lengkap. Ia kemudian menjelaskan, bahwa dirinya baru 5 bulan menjabat sebagai Manajer Bank Danamon Unit Lasem yang meliputi Unit Simpan Pinjam Pamotan yang telah ditutup. Unit Simpan Pinjam Bank Danamon Pamotan itulah tempat di mana Masruroh pertama kali mengambil kredit di Bank Danamon.

Hirkan mengakui, kasus Masruroh mendapat perhatian serius dari Bank Danamon Pusat (Jakarta) setelah sekitar bulan April 2016 lalu diberitakan oleh media massa. Manajer unit, Hirkan, kemudian menjelaskan, berapa sebenarnya nilai aset yang dimiliki Masruroh, karena menurut media nilai aset Masruroh yang dilelang disebut-sebut sebesar Rp. 10 miliar.

Manajer Simpan Pinjam Unit Lasem Bank Danamon itu kemudian menjelaskan panjang lebar tentang nilai limit Hak Tanggungan dan nilai limit objek lelang. Menurut Hirkan, kantor bank unit hanya menilai harga aset berdasarkan nilai limit Hak Tanggungan (HT) dan nilai *market*, dengan cara menentukan nilai yang tertinggi. Selain itu, bank unit tidak menentukan nilai limit lagi. Selanjutnya, penilaian menjadi kewenangan ALU (*Asset Liquidation Unit*). Bukan di bank unit terkait.

> *"Kalau kondisi asetnya tidak laku, (maka) kondisi penentuan dan penurunan aset harga lelang. Kalau harga penawaran lelang pertama tidak laku, gampangannya kreditur dan debitur selanjutnya akan rembugan untuk menentukan limit berikutnya yang bisa laku*."[253]

Untuk kantor unit, lanjut Hirkan, penentuan dilakukan berdasarkan nilai HT, sebagaimana yang menjadi skema BPN, di mana nilai HT 125% dari total pinjaman, atau salah satu lebih tinggi yang mana menjadi patokan. Kalau nilai *market* lebih tinggi dari nilai HT, maka nilai *market* itu bisa dipilih.

Kenyataannya, jelas Hirkan, nilai HT cenderung lebih kecil dari nilai *market*. Karena itu, penentuan pertama memang nilai *market*-nya. Kalaupun memang kondisinya tidak laku, akan dilakukan purna lelang yang akan menentukan kembali nilai limit harga.

> *"Apabila benar bahwa dengan kondisi aset sebesar Rp. 10 M sebagaimana yang diberitakan di media, hal tersebut cenderung logis dan tidak logis sebenarnya. Sangat wajar apabila orang pasti tidak akan mau mengambil kredit sebesar 30-60 juta, dengan jaminan aset sebesar 10 M. Toh, di bank Danamon sendiri ada kredit tanpa agunan. Menurutnya, tidak akan ada orang yang akan mengagunkan aset sebesar 10 M dengan kredit sebesar 60 juta. Kita bisa aja berpikir, kenapa dengan aset 10 M dan kredit 60 juta ia merelakan agunannya dilelang? Ini logis dan tidak logis."* [254]

Menurut keterangan Dimyati, Kades Manggar Periode 2007-2013,[255] harga tanah di desa Manggar pada tahun 2008, khususnya tanah-tanah yang terletak di pinggir jalan Pantura, berkisar antara Rp. 30.000 sampai dengan Rp. 50.000 per meter. Pada tahun 2008, Dimyati membeli tanah seluas 2.200 meter bersebelahan dengan tanah milik Masruroh, tepatnya bersebelahan dengan lokasi parkir rumah makan yang dikelola oleh Masruroh.

Pada waktu itu, Dimyati membeli tanah tersebut seharga Rp. 72.500.000. Apabila dihitung per meternya, maka pada tahun 2008, harga tanah yang sebanding dengan tanah Masruroh berharga Rp. 32.954, atau kalau dibulatkan menjadi Rp. 33.000 per meter. Sedangkan tanah Masruroh yang dijadikan sebagai jaminan pinjaman kredit itu seluas 8.889 meter. Apabila dengan harga Rp.

---

253 Wawancara dengan Manajer Bank Danamon Simpan Pinjam Unit Lasem, Hirkan Agustian, 9 Juni 2016.
254 Wawancara dengan Manajer Bank Danamon Simpan Pinjam Unit Lasem, Hirkan Agustian, 9 Juni 2016.
255 Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, pasal 204 menyebutkan bahwa masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali periode masa jabatan berikutnya.

32.954 per meter, maka harganya sebesar Rp. 293.337.000, sedangkan apabila dijual dengan harga 50.000 per meter maka harganya sebesar Rp. 444.450.000.

> *"Waktu itu pinjam 50 juta. Kalau harga per meternya udah 50 ribu, udah berapa totalnya? Waktu itu (kalau dijual dengan harga) 50 ribu aja ga boleh, karena tanahnya persis berada di pinggir jalan raya. Waktu itu kisaran harga pasarannya bisa 80.000 per meter."* [256]

Tingginya harga tanah di Kecamatan Sluke ini disebabkan adanya imbas dari pembangunan PLTU Sluke yang kontraknya ditandatangani pada tanggal 21 Maret 2007 dan direncanakan akan beroperasi pada tahun 2009. Tanah Masruroh sendiri terletak di sebelah timur PLTU Sluke, di mana jarak antara PLTU Sluke dengan tanah milik Masruroh sekitar ± 6 kilometer. Harga tanah di Desa Manggar semakin meningkat, karena pada tahun 2008 telah dimulai Pembangunan Tahap I Pelabuhan Sluke yang berjarak 2,9 kilometer di sebelah timur tanah Masruroh.

> *"Waktu lelang itu 2011, baru dieksekusi 2016. Yang kurang tanggap itu Masruroh, pemenang lelang itu ngasih tenggang waktu kok. Pertama, Masruroh minta jangan dieksekusi dulu, karena ingin membayar kuliah anaknya dan menikahkan anaknya. Bahkan kalau ga digugat, si pemenang lelang masih mengizinkan Masruroh untuk tetap menjalankan usaha warungnya.*
>
> *Warungnya sendiri cukup laris, kalau untuk mengangsur 2 juta per bulan, sangat mampu sekali. Karena parkir dan rumah makannya rame. Rata-rata truk box.*
>
> *Kebetulan saya punya tanah bersebelahan langsung dengan tanah itu. Sebelah timurnya. Berbatasan dengan parkiran truk seluas 2200 meter. Kalau sekarang dibeli 500 ribu per meter, tidak akan saya kasihkan. Tanah di sana sudah harga emas, Mas. Sebelah utaranya mintanya 700 ribu per meter. Rumah makan (RM. Robyong) yang seberangnya aja mintanya 1 juta per meter ga dikasihkan. Tanah Masruroh kalau sekarang dibanderol dengan harga 500 ribu per meter, sudah dibeli orang. Imbasnya pelabuhan Sluke bikin tanah menjadi tinggi harganya. Orang yang menawarkan tanah deket jalan ga bisa tidak, pasti harganya di atas 1 juta per meter.*
>
> *Kebetulan saya sering pembebasan tanah. Tanah saya sering ditawar 400, 300 ribu per meter, tapi tidak saya lepaskan, karena untuk anak-anak saya.*"[257]

Sedangkan apabila dinilai dengan harga pasar sesuai dengan keterangan Dimyati, maka tanah Masruroh pada tahun 2011 (waktu lelang) itu bernilai Rp. 711.120.000,- (8889 x 80.000).[258]

Pada waktu Peneliti menanyakannya kepada penjaga warung di Rumah Makan Robyong yang berseberangan dengan tanah sengketa tersebut (objek lelang), ia juga mendapatkan informasi bahwa harga tanah (pertengahan tahun 2016) berkisar 1,2 juta per meter. Artinya, harga tanah tersebut (pertengahan tahun 2016) melebihi angka Rp. 10 M.

Dimyati, selaku Kepala Desa Manggar yang menjabat pada waktu kasus Masruroh ini terjadi, menuturkan bahwa di Desa Manggar ada dua ketentuan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Untuk tanah perumahan dengan bangunan dan tanahnya, nilai jual objek pajaknya senilai 100 ribu, sedangkan tanah tegalan sebesar 45 ribu.

Pihak Bank Danamon, Hirkan, kemudian menjelaskan bagaimana mekanisme penilaian aset jaminan di Bank Danamon sebelum persetujuan pemberian pinjaman. Dari bank, ada tim survei kredit yang akan melakukan verifikasi nilai harga tanah.

---

256 Wawancara dengan mantan Kepala Desa Manggar, Dimyati, 23 Juli 2016.
257 Wawancara dengan mantan Kepala Desa Manggar, Dimyati, 23 Juli 2016.
258 Wawancara dengan mantan Kepala Desa Manggar, Dimyati, 23 Juli 2016.

"Nilai harga tanah akan diperoleh dari pihak ketiga di sekitar lingkungan aset jaminan tersebut, bisa dari tetangga, perangkat desa, RT/RW*. Intinya, perbankan dalam memberikan kredit akan bertindak konservatif, artinya tidak mungkin akan melakukan kesalahan, jangan sampai salah dalam menilai harga barang jaminan, kita harus mendapatkan informasi harga tanah dari pihak-pihak yang benar-benar memiliki kewenangan. Dari kondisi lingkungan setempat, kita dapat harga berdasarkan lisan. Kita juga meminta surat keterangan harga tanah dari kepala desa, atau perangkat desa, seperti carik. Kalau nilai harga market lebih besar dari nilai yang resmi, kita akan lebih percaya pada harga yang diberikan perangkat desa, karena kecenderungannya harga bisa turun. Dari penilaian tersebut, pinjaman akan selalu di bawah nilai harga, tidak selalu harus 100 % sama dengan nilai harga realnya. Pinjaman akan selalu di bawah, tanahnya kosong atau ada bangunan itu berapa persen dari nilai market-nya."*[259]

Bagi Bank Danamon, lanjut Hirkan, sebenarnya bank tanpa mengecek dari pihak desa sudah mempunyai '*collateral verify*', yaitu nilai nasional yang didasarkan dari laporan penilaian daerah yang dijadikan satu, yang akan menjadi nilai maksimal di daerah tersebut. Misalnya, tanah dengan nilai *market* 3 juta, tetapi di nilai *collateral*-nya 2 juta, maka yang dipakai adalah yang 2 juta itu. Bank dalam melakukan penilaian agunan, lanjut Hirkan, harus konservatif. [260]

Hirkan kemudian menuliskan rumus nilai Hak Tanggungan sebagai berikut:

Plafon x 125%.

Contoh:
Plafon 100 juta.
Nilai HT = 125 juta.
Dengan nilai pinjaman 100 juta, nilai pinjaman tidak selalu sama dengan nilai plafon, harus sesuai dengan perhitungan taksasi dari bank.

Contoh:
Nilai *market* jaminan = 200 juta.
Nilai taksasi = 140 juta (70%).
Maka, nilai plafon yang bisa diberikan oleh bank kepada debitur adalah senilai dengan nilai taksasi.

Berdasarkan rumus di atas, dalam konteks kasus Masruroh, Hirkan menunjukkan bahwa nilai Hak Tanggungan yang tertera dalam APHT (Akta Pemberian Hak Tanggungan), adalah sebesar Rp. 62.500.000. Lebih lanjut, Hirkan menjelaskan maksimal penawaran lelang atau penentuan limit lelang, yakni maksimal senilai nilai *market*, atau tidak boleh melebihi nilai *market*.

Menurut Hirkan, pada dasarnya, nilai HT maksimal adalah sama dengan nilai *market*. NJOP tidak dipakai sebagai pedoman, karena pada kenyataannya jarang di-*update*. Ketika ditanya, apakah debitur dilibatkan dalam penentuan harga limit lelang, Manajer Simpan Pinjam Unit Lasem Bank Danamon mengarahkan peneliti untuk menanyakannya kepada Tim ALU (*Asset Liquidation Unit*).

"Ini gini, nanti masalah pelibatan debitur dalam penentuan harga limit, nyuwun sewu, bukannya mau melempar tanggung jawab, daripada salah ngomong, dari pihak ALU yang lebih intensif, cuma kondisi

[259] Wawancara dengan Manajer Bank Danamon Simpan Pinjam Unit Lasem, Hirkan Agustian, 9 Juni 2016.
[260] Wawancara Manajer bank Danamon Simpan Pinjam Unit Lasem, Hirkan Agustian, 9 Juni 2016.

dari pihak unit, intinya maksimal yang diberikan adalah sesuai nilai market atau seharga limit HT. Itu saja"[261]

Sewaktu ditanya mengenai kemungkinan pihak bank memberikan penawaran kepada debitur untuk melakukan penjualan di bawah tangan, Hirkan menjelaskan:

"Pasti dilakukan. Jadi gini, akan lebih baik kalau itu dilakukan penyelesaian di luar lelang, dengan debitur atau kreditur mencari pembeli sendiri. Nanti penawarannya berapa, itu kita sampaikan. Itu pasti. Nanti kita akan datang ke notaris, jual beli nanti harganya berapa, itu dimasukkan ke pelunasan pinjaman. Gitu aja. Cuma yang jadi masalah satu, dari pihak debitur itu ga kerso (tidak berkenan). Pokoknya, nyuwun sewu, lelang itu kan jalan terakhir. Bisa dipastikan, (telah) dilakukan negosiasi. Itu pasti. Kok kita melakukan penawaran penyelamatan, kalau, apa ya namanya, kalau dengan negosiasi penawaran tidak ada kooperatif dari debitur, satu-satunya jalan ya seperti itu."[262]

Menurut Hirkan, pihak bank mencari nama baik, sehingga sebisa mungkin menghindari lelang. Semakin banyak debitur yang dilelang, semakin banyak masalah. Karena itu, lanjut Hirkan, pihak bank, siapapun pimpinannya, pasti akan menawarkan jalan tengah. Tapi, kalau sudah dilakukan negosiasi dan mediasi tidak kooperatif, maka pasti dilakukan jalan terakhir (lelang).

Ternyata sangat sulit bagi Peneliti untuk mendapatkan informasi dari Tim ALU Bank Danamon Semarang. Pada tanggal 8 Juni 2016, Peneliti telah mengirimkan surat permohonan wawancara kepada manajer ALU Bank Danamon Cabang Semarang. Surat diterima oleh staf ALU, yang berpesan untuk 'datang lagi kesini esok hari'. Namun, beberapa kali peneliti mendatangi kantor Bank Danamon cabang Semarang yang terletak di Jalan Pemuda Kota Semarang, tetapi Manajer sedang tidak berada di tempat, karena sedang berkunjung ke luar kota.

Staf manajemen ALU meminta kepada peneliti agar menelepon dulu sebelum melakukan wawancara di kantor. Pada saat peneliti menelepon sebelum melakukan wawancara tersebut, manajer menyampaikan agar menghubungi lagi pada awal bulan Juli. Padahal, awal bulan Juli itu bertepatan dengan hari raya Idul Fitri yang biasanya libur selama satu pekan.[263] Setelah satu pekan hari raya Idul Fitri usai, peneliti baru dapat melakukan wawancara dengan staf 'Asset Reviewer', Heru Wicaksono. Itu pun, setelah peneliti langsung mendatangi Bank Danamon, tanpa terlebih dahulu membuat janji melalui telepon.

Pada awal wawancara, sebenarnya Reviewer enggan untuk memberikan informasi terkait dengan kasus Masruroh. Ia beralasan, tidak memiliki kewenangan untuk memberikan informasi yang dibutuhkan. Selain itu, kasus Masruroh juga terjadi pada tahun 2011, sedangkan ia baru menjadi staf ALU pada tahun 2015. Setelah saya menjelaskan maksud dan tujuan penelitian ini, staf tersebut baru bersedia memberikan informasi secara umum, tentang penentuan limit harga lelang di Bank Danamon.

Menurut Heru Wicaksono, penentuan limit harga lelang lebih banyak ditentukan oleh appraisal independen, karena, apabila terjadi gugatan atas penaksiran objek lelang, hal tersebut bukan menjadi tanggung jawab dari pihak bank, tetapi dapat dilimpahkan kepada *appraisal* independen.

---

261 Wawancara Manajer bank Danamon Simpan Pinjam Unit Lasem, Hirkan Agustian, 9 Juni 2016.
262 Wawancara Manajer bank Danamon Simpan Pinjam Unit Lasem, Hirkan Agustian, 9 Juni 2016.
263 Pada tahun 2016, Hari Raya Idul Fitri jatuh pada tanggal Rabu, 6 Juli 2016, pemerintah menetapkan libur hari raya Idul Fitri selama 2 hari, yaitu tanggal 6 dan 7 Juli 2016, Sedangkan hari Senin, Selasa, dan Jumat (tanggal 4,5 dan 8 Juli) ditetapkan sebagai hari cuti bersama sesuai dengan Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Ketenagakerjaan , dan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 150 tahun 2015, nomor 2/skb/men/vi/2015, nomor 01 tahun 2015 Tentang Hari Libur Nasional dan Cuti Bersama Tahun 2016.

Bank lebih banyak menggunakan *appraisal* independen, daripada harus melakukan penaksiran sendiri. [264]

Melalui kementerian keuangan yang memiliki kewenangan untuk melakukan lelang barang publik, Pemerintah telah membuat aturan tentang penaksiran limit harga lelang. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang menyebutkan bahwa setiap pelaksanaan lelang harus menyertakan nilai limit yang menjadi tanggung jawab pemohon lelang. Penetapan nilai limit lelang didasarkan pada penilaian oleh penilai independen, serta penaksiran oleh penaksir atau tim penaksir. Dalam pasal ini, ada dua kemungkinan penentuan nilai limit harga lelang, yaitu melalui penilai independen dan penilai internal lembaga yang mengajukan permohonan. Namun, PMK Nomor 93 Tahun 2010 itu belum mengatur batasan nilai limit. Ini berbeda dari PMK Nomor 106/PMK.06/2013 yang telah mengatur batasan, jadi kapan harus digunakan penilai internal lembaga pemohon sendiri dan kapan penilai independen. Menurut pasal 36 butir 6, lelang eksekusi berdasarkan pasal 6 UUHT dengan nilai limit paling sedikit 300 juta, harus ditetapkan oleh penjual berdasarkan hasil penilaian dari penilai independen.

Kasus Masruroh sendiri terjadi pada tahun 2011, sehingga masih menggunakan PMK tahun 2010 yang belum memberikan batasan penaksir nilai limit, sehingga dalam hal ini bank memiliki kewenangan untuk menilai sendiri aset Masruroh yang akan dilelang. Menurut keterangan Heru Wicaksono, untuk menentukan nilai limit harga lelang yang ditentukan oleh pihak kreditur, biasanya dipilih nilai yang paling tinggi dari nilai pasar, nilai HT dan nilai likuiditas. Apabila nilai HT lebih tinggi dari nilai pasar, maka limit harga lelang di sesuaikan dengan Nilai HT. Sebaliknya, apabila nilai pasar lebih tinggi dari nilai HT, maka limit harga lelang disesuaikan dengan nilai pasar.

Apabila objek lelang tidak laku dengan nilai yang lebih tinggi, maka nilai limit[265] harga lelang diturunkan sesuai dengan nilai yang tertinggi kedua. Apabila objek lelang tidak laku padahal limit harga sudah diturunkan, maka limit harga lelang disesuaikan dengan nilai likuiditas. Heru Wicaksono mencontohkan, misalnya nilai HT-nya 500 juta, nilai pasarnya 400 juta, dan nilai likuiditasnya 250 juta, maka penentuan limit harga lelang awal sebesar 500 juta. Apabila dengan nilai harga tersebut objek lelang tidak laku, harga diturunkan sesuai dengan nilai pasarnya sebesar 400 juta. Apabila masih tidak laku lagi, nilai lelang diturunkan hingga nilai likuiditasnya.

> *"Gini, Mas, saya kasih gambaran. Limit harga 500 juta diambil dari nilai HT. Kalau tidak laku, saya turunkan lagi dengan menggunakan patokan nilai pasar seharga 400 juta. Kita turunkan lagi nilai pasar 300 juta, padahal nilai likuiditasnya 250 juta. Seumpama pokok hutangnya sebesar 300 juta, belum termasuk bunga dan denda. Kalau dengan harga lelang 300 juta tidak laku, akhirnya kita turunkan mentok dengan nilai likuiditas, sebesar 250 juta. Kalau kita lelang dengan harga 250 kok laku, jadi kita sebenarnya rugi, Mas, kalau ga laku-laku.*
>
> *Nilai-nilai tersebut dasarnya dari LPJ atau dari appraisal independen. Mungkin kalau dulu jaman 2011 bukan nilai likuidasi, tapi nilai NJOP. Jangan (menjual aset jaminan) di bawah NJOP. Tapi, biasanya lelang sampai 15 ga laku-laku, ini jaminannya busuk atau tidak ada pembelinya. Itu buat gambaran jenengan, Mas."*[266]

---

[264] Wawancara Reviewer ALU Bank Danamon Semarang, Heru Wicaksono, 20 Juli 2016.

[265] Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/ PMK.06/2010 tentang petunjuk Pelaksanaan lelang menyebutkan pengertian Nilai limit sebagai harga minimal barang yang akan dilelang dan ditetapkan oleh penjual atau pemilik barang.

[266] Wawancara Reviewer ALU Bank Danamon Semarang, Heru Wicaksono, 20 Juli 2016.

Dalam kasus ini sendiri, tanah Masruroh awalnya ditawarkan dalam lelang pada tanggal 22 Maret 2011 senilai Rp. 184.980.000,-, tetapi tidak laku. Sehingga, pada tanggal 25 April 2011 diturunkan hingga nilai likuiditasnya, dan laku Rp. 139.000.000,-.

Tim *Asset Liquidation Unit* (ALU) Bank Danamon memang memiliki kewenangan untuk mengajukan lelang terhadap seluruh kredit macet yang tidak dapat diselesaikan di unit masing-masing. Tim ALU hanya bekerja, setelah alternatif-alternatif penyelesaian kredit macet sudah tidak dapat diselesaikan secara kekeluargaan. Jika itu terjadi, maka Tim ALU mulai bekerja untuk mengajukan lelang atas jaminan yang bermasalah.

Proses pengajuan lelang ke KPKNL berdasarkan data-data yang diperoleh dari unit masing-masing daerah berupa nilai *market*, nilai HT, dan nilai likuiditas. Kemudian, limit harga ditentukan melalui dewan komite yang akan memutuskan proses pengajuan lelang dan limit harga.

Kantor lelang pasif

Peneliti kemudian juga menyambangi Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) di Semarang, tempat di mana tanah Masruroh dilelang. KPKNL adalah instansi vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara yang salah satunya menyelenggarakan lelang eksekusi dan lelang non-eksekusi, baik wajib, maupun sukarela.

Menurut pejabat lelang, Ahmad Affan Hakim dan Yayuk Muji Rahayu, ada sekitar 9 atau 7 pejabat lelang, itu pun yang aktif hanya 5 orang saja, karena sisanya memegang jabatan struktural untuk menangani 3 keresidenan. Sementara untuk objek lelangnya, tidak hanya terkait Lelang Hak Tanggungan (LHT), namun juga lelang pajak. Menurut Ahmad dan Yayuk, aktivitas lelang di KPKNL Semarang terjadi setiap hari. KPKNL sendiri mempunyai target penerimaan fiat/biaya administrasi untuk Pendapat Negara Bukan Pajak (PNBP) dari lelang. Di balik aktivitas lelang tersebut, KPKNL sendiri ternyata juga dihadapkan pada perkara-perkara gugatan lelang, rata-rata sekitar 120-an gugatan setahun.[267]

> "*Para debitur berusaha untuk menunda lelang. Keberatan dengan pengosongan, lalu mengajukan gugatan. Sebelum lelang pura-pura menunda lelang, dengan pura-pura mengajukan gugatan pihak ke-3 yang terkait dengan kepemilikan atau bagaimanalah, yang penting lelang dapat ditunda.*"[268]

Tingginya perkara lelang ini menimbulkan tanda tanya mengenai kepastian hukum bagi pembeli lelang. Dampak dari adanya gugatan terhadap pemenang lelang, pembeli menjadi tidak bisa balik nama tanah yang dibelinya. Pejabat lelang KPKNL Semarang, Ahmad Affan Hakim, menjelaskan:

> "*Kalau kepastian hukum tidak bisa jawab. Yang jelas, risalah lelang merupakan akte van transport, semacam jual beli yang menjadi bukti adanya transaksi jual beli yang nantinya akan mengubah kepemilikan, kalau kekuatan hukumnya tentu saja sah. Kalau kekuatan hukumnya bisa jadi pembeli lelang akan mendapat gugatan dari pemilik sebelumnya. Yang penting kuncinya di BPN, mereka biasanya tidak mau balik nama kalau ada gugatan atau pencegahan dari pihak yang merasa dirugikan. BPN bilang ada aturannya. Tapi kejadiannya seperti itu terus, lelang tidak rampung-rampung juga.*"[269]

---

[267] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[268] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[269] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Ahmad Affan Hakim, 8 Juni 2016.

Mengenai gugatan Masruroh yang mempersoalkan tentang limit harga, yaitu bahwa terlawan (kantor lelang dan bank) dianggap tidak *fair* dalam menentukan limit harga objek lelang, Yayuk Muji Rahayu mengklarifikasi:

> *"Gugatan debitur seringkali memang berkaitan dengan limit harga. Yang menentukan limit harga penjual atau pemohon lelangnya. Kasus Masruroh waktu itu masih diatur PMK 2010. Menurut PMK 2010, nilai limit menjadi tanggung jawab penjual. Penjual untuk lelang HT, kalau pemilik barang untuk lelang non-eksekusi."*[270]

Persoalannya, bagaimana jika ternyata pihak kantor lelang mengetahui limit harga lelang jauh di bawah standar, apakah ada kewajiban kantor lelang untuk memperingatkan atau menegur kreditur?

> *"Oh ya, itu ada ketentuannya di PMK (Peraturan Menteri Keuangan) 93/2010. Kalau ada keyakinan dari pejabat lelang, dapat membatalkan lelang. Jika pejabat lelang ada keyakinan tidak sesuai dengan harga pasar, selisihnya sangat jauh, dapat dibatalkan. Itu dilakukan sebelum lelang. Kalau sudah dilaksanakan lelang, tidak bisa dibatalkan. Pernah pejabat lelang bernama Bu Sri melaksanakan lelang, karena kebetulan lokasi objek lelangnya di daerahnya. Jadi dia tahu pasarannya kok jauh dari harga pasar. Dia dengan keyakinannya sebagai pejabat lelang berdasarkan aturan dapat membatalkan proses lelang. Untuk (daerah) yang jauh-jauh, kita kan tidak tahu objek lelang, tidak ada kewajiban kantor lelang untuk mengetahui, kita hanya mengoreksi syarat formal saja, berkas-berkasnya saja. Materiilnya bagaimana, barangnya seperti apa, tidak ada kewajiban untuk mengeceknya. Nilai limit seluruhnya menjadi tanggung jawab penjual."* [271]

Kantor lelang hanya mengecek data yuridis, tidak lebih jauh ikut menentukan limit harga lelang, sebagaimana penjelasan Yayuk:

> *"Kita hanya mengecek data yuridis, misalnya tidak ada perbedaan subjek dan objek, ada kaitan antara keduanya. Kalau tidak ada hubungan subjek dan objek, kita tidak berani melelang. Kita juga mengecek data di BPN melalui SKPT. Kalau ada perbedaan data, kita tidak berani melelang."* [272]

Kantor lelang, sebelum melakukan lelang, tidak mengecek keberadaan fisik objek lelang. Menurut Yayuk, karena memang tidak ada kewajiban untuk mengecek data fisik. Kantor lelang hanya menjual, selama syarat-syaratnya terpenuhi.

Klausul risalah lelang yang berhubungan dengan tanggung jawab kantor lelang berbunyi:

> "*Kantor Lelang/Pemerintah tidak menanggung kebenaran atas keterangan lisan yang diberikan pada waktu penjualan/lelang tentang keadaan-keadaan sesungguhnya dan keadaan hukum atas tanah/bangunan rumah tersebut, seperti luasnya, batas-batasnya, perjanjian sewa-menyewa, dan lain-lain dalam hal ini seluruhnya merupakan beban dan risiko pembeli (...).*"[273]

Klausul tersebut mencerminkan bahwa pemerintah/kantor lelang melepaskan tanggung-jawab mereka, dari keadaan fisik, maupun keadaan hukum, barang yang dijual melalui lelang.

Yayuk menjelaskan, tidak ada anggaran atau biaya di KPKNL untuk meninjau objek lelang dalam rangka mengetahui nilai jual objek lelang sesungguhnya di lapangan. Kantor lelang, lanjut Yayuk, sebatas menjalankan atau menjual objek lelang.

---

[270] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[271] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[272] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[273] Purnama Sianturi, ***Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang***, Bandung:Penerbit Mandar Maju, 2013, hlm. 119.

Sejak awal, terutama menjelang pelaksanaan lelang, pejabat lelang menyampaikan kepada pembeli bahwa lelang mempunyai risiko-risiko.

> "*Kalau ada risiko, kita tetap sampaikan kepada pembeli lelang. Kalau pembeli berani, monggo dilanjut. Kalau tidak berani, kita akan kembalikan uang jaminan. Kita sampaikan segala risiko dan itu menjadi tanggung jawab pembeli. Makanya, harga lelang itu lebih murah, tidak bisa disamakan dengan harga pasar, karena risikonya itu. Misalnya, untuk pengosongannya nanti yang biayanya besar sekali, apalagi kalau melibatkan banyak aparat. Ada juga biaya-biaya yang harus dibayar, seperti pajak, bea balik nama, listrik, atau misalnya potensi gugatan dari pihak lain.*" [274]

Ketika ditanya kemungkinan permainan antara pemohon lelang dan pembeli, Yayuk mengaku belum pernah menemukan kasus permainan kreditur dengan pembeli lelang, terutama terkait dengan penentuan limit harga.

> *"Saya juga tidak tahu, itu di luar kewenangan kita, kan kita tidak pernah tahu, objeknya tidak tahu, harganya juga tidak tahu. Kewajiban kantor lelang hanya memeriksa apakah syarat-syaratnya terpenuhi, misalnya pemohon lelang harus menyertakan 3 surat pernyataan sebagai syarat pengajuan lelang, yaitu: (1) Surat pernyataan kalau ada gugatan perdata/pidana, akan bertanggung jawab sepenuhnya; (2) Surat pernyataan debitur sudah benar-benar wanprestasi; (3) Surat pernyataan kalau dia menggunakan penilai independen."* [275]

Persoalannya, bagaimana peran KPKNL apabila ada permainan dari pihak kreditur yang menjual objek HT dengan harga tak wajar?

> "*Itu di luar kewenangan kita, karena kita tidak tahu tanahnya, sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemohon lelang, misalnya, kalau ada gugatan."* [276]

Risiko pembeli lelang: Objek lelang belum 'clear'

Peneliti lalu mewawancarai pembeli lelang atas tanah HT Masruroh. Pemenang lelang tersebut adalah Agus Tjahyana, pemilik perusahaan Bus Subur Jaya.

> *"Kasus ini sudah berjalan lima tahun. Saya sendiri bosan menghadapi kasus ini. Mohon maaf, saya tidak memberi informasi kepada semua orang. Hmmm… tapi, bolehlah, kalau hanya tata cara lelang. Saya membeli tanah setelah lelang yang kedua (seharga) Rp. 139 juta. Setelah menang lelang, saya mendatangi eks pemilik tanah untuk nyangoni (Bahasa Jawa, semacam tali asih). Tetapi, eks pemilik tanah masih ingin mempertahankan tanahnya. Saya memberikan kesempatan yang terbaik kepada Masruroh untuk membeli Rp. 250 juta. Masruroh meminta mencicil tanah tersebut selama waktu tiga tahun. Saya membiarkan eks pemilik tanah juga menduduki dan berusaha di atas tanah itu. Tapi, saya kok malah digugat."* [277]

Masruroh pernah melakukan perlawanan melalui jalur litigasi atas putusan lelang dengan menggugat pihak Bank Danamon dan pembeli lelang di Pengadilan Negeri (PN) Rembang (Putusan No. 10/Pdt.G/2014/PN.Rbg.) dan PT Semarang (Putusan No. 99/Pdt/2015/PT.SMG), namun pihaknya kalah. Sewaktu tanah jaminan lelang akan dieksekusi, Masruroh bersama keluarganya unjuk rasa mendatangi PN Rembang. Mereka membawa poster bertuliskan pemintaan kepada PN Rembang sebagai pihak eksekutor, untuk membatalkan eksekusi bangunan dan lahan miliknya. Eksekusi tetap dijalankan, sehingga Masruroh kini

[274] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[275] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[276] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[277] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.

menumpang tinggal di rumah Ibunya. Pasca eksekusi, Masruroh belum juga putus asa dan mengajukan Peninjauan Kembali (PK). Hingga draft ini dibuat, proses PK tersebut masih berjalan.

Peneliti menanyakan kepada Agus Tjahyana, apakah dirinya menyadari risiko membeli objek lelang, terlebih lagi jika tanah masih dikuasai orang. Apakah sebelum proses lelang, pembeli pernah mengecek data fisik, misalnya mengecek lokasi, dengan memeriksa apakah masih diduduki atau dikuasai orang, lokasinya dekat pantai, tempatnya strategis, dan punya prospek untuk bisnis?

> *"Hmmm… saya lupa. Hmmm… (mimiknya ragu untuk menjawab) karena itu sudah 5 tahun yang lalu. Saya membeli tanah itu karena lelang yang kedua harganya murah. Kantor lelang telah memberi tahu risiko lelang. Saya tidak paham hukum. Pikiran saya waktu itu sederhana, apa dia (eks pemilik tanah) mau saya sangoni (tali asih), atau tanahnya mau kembali."*[278]

Peneliti mengkonfirmasi media massa yang memberitakan harga tanah yang dilelang itu jauh dari harga sebenarnya, Agus menanggapi:

> *"Saya orang awam, tidak tahu apa-apa. Kalau lelang itu harganya jauh dari harga aset tanah, mengapa lelang pertama tidak ada yang membeli? Saya baru membeli lelang kedua (seharga) Rp. 139 juta. Harga tanah (ketika itu) tidak bisa dibandingkan dengan harga sekarang. Dulu waktu lelang, harga tanah masih murah, karena belum ada PLTU dan pelabuhan. Kalau benar harga tanah itu sekarang, hmmm… Berapa katanya koran? Rp. 10 M? Jika benar ada yang mau membeli tanah itu 10 M, saya akan beri Anda komisi 10 persen dari harga tanah itu, meski komisi biasanya 2 persen. He-he-he…."*[279]

Sebagaimana proses peradilan perdata pada umumnya, gugatan Masruroh juga didahului dengan proses mediasi. Sewaktu mediasi, Masruroh sempat menawar eks tanahnya Rp. 400 juta, namun mediasi itu tidak menemukan kesepakatan.

> *"Sewaktu mediasi di pengadilan, dia minta tanah dikembalikan dengan penawaran Rp. 400 juta. Saya minta Rp. 700 juta. Sekarang saya tidak mau menjual kepadanya. Ini bukan karena nilai uangnya, tapi soal harga diri. Saya sudah baik-baik membiarkan dia tinggal dan berusaha di atas tanah tersebut, tapi kok malah menggugat saya."*[280]

Agus Tjahyana yang mengaku baru pertama kali mengikuti lelang, menyatakan kekecewaannya, karena di samping hingga sekarang belum menguasai sepenuhnya objek lelang, juga direpotkan dengan proses gugatan di pengadilan.

> *"Terus terang saya sekarang kecewa, saya tidak pernah membayangkan jika penyelesaian kasus ini panjang dan bisa digugat di pengadilan. Pemahaman saya, lembaga lelang kan seharusnya dilindungi undang-undang. Sebagai pembeli beritikad baik saya telah membeli lelang di KPKNL. Saya merasa kecewa setelah membeli lelang dari lembaga negara KPKNL. Saya kira akan dilindungi oleh hukum, ternyata masih bisa digugat. Negara ini negara hukum. Terus terang, saya kecewa. Padahal, saya membeli dari lembaga negara, kantor lelang, yang dilindungi undang-undang. Kalau saya tahu dari dulu susahnya begini, saya tidak akan membeli lelang. Ini pengalaman pertama saya membeli lelang, tapi kok jadi begini."*[281]

Berangkat dari pengalamannya sebagai pembeli lelang, harapan Agus ke depan, sebelum tanah itu dilelang seharusnya ada jaminan dari kantor lelang bahwa tanah itu kosong tidak diduduki atau

---

[278] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[279] Wawancara pembeli lelang, Agus Tjahyana, 9 Juni 2016.
[280] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.
[281] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.

dikuasai orang lain secara fisik. Setelah 'clear', baru tanah itu ditawarkan melalui lelang, sehingga pembeli lelang menguasai tanah 100 persen. [282]

Catatan:

- Pembeli lelang dikategorikan sebagai pembeli beritikad baik, karena membeli tanah dari lembaga (kantor lelang) yang dapat dipercaya (Putusan MA RI No. 821 K/Sip/1974, No. 3604 K/Pdt/1985, No. 1091 K/Pdt/2009, No. 174 PK/Pdt/2012, dan No. 411 K/Pdt/2013), bukan karena ketidaktahuannya akan cacat cela dalam peralihan hak atas tanah yang dibelinya. Artinya, secara implisit, pembeli dilindungi dalam rangka menjaga kepercayaan publik terhadap sistem lelang yang ada.

- Namun, dalam Putusan MA RI No. 252 K/Pdt/2002, Mahkamah Agung pernah juga menilai bahwa pembeli yang membeli suatu objek lelang dengan 'nilai jual (harga pembelian) yang jauh lebih rendah dari nilai agunan (nilai objek yang dijaminkan)' tidak dapat dianggap sebagai pembeli beritikad baik.

- Berdasarkan prakteknya, para pihak dalam perkara lelang bukan hanya pembeli, penjual (kreditur/pemohon lelang), pemilik asal (debitur), melainkan juga melibatkan pejabat lelang (KPKNL), penaksir internal dari lembaga pemohon sendiri, penilai (*appraisal*) independen, serta pejabat BPN yang memegang data objeknya. Selama ini, meskipun melibatkan banyak pihak, pembeli lelang ternyata tetap harus aktif mengecek legalitas objek yang akan dilelang, karena kantor lelang tidak mempunyai kewajiban mengecek data fisik sebelum lelang untuk menjamin adanya perlindungan pada posisi hukum pembeli. Karena, sebagaimana pengakuan pejabat lelang yang kami wawancarai, pembelian sebagian besar objek lelang sebenarnya sarat dengan risiko.

- Berdasarkan pengamatan kami lebih lanjut, sengketa lelang juga dapat menyangkut besarnya nilai limit harga lelang dan proses penentuannya. Di satu sisi, debitur mengajukan perlawanan pada waktu eksekusi, karena menganggap harga pembelian terlalu murah, sehingga merugikan dirinya. Di sisi lain, pemohon lelang mengklaim bahwa nilai limit telah ditentukan sesuai dengan rumus lelang dan kepercayaan pembeli pada lembaga lelang juga harus dijaga. Pada umumnya, suatu harga yang wajar ditentukan oleh pasar, sehingga terdapat standar yang ditentukan berdasarkan keseimbangan antara permintaan (pembeli) dan penawaran (penjual). Namun, dalam proses lelang eksekusi memang terdapat kekhususan, yaitu terjadi 'penjualan paksa' yang membuat penawaran menjadi terbatas. Untuk itu, perlu ditentukan adanya nilai limit, berikut tata cara perhitungannya, untuk melindungi hak-hak debitur.

- Dari hasil studi, adanya penilai independen dan penaksir internal bank dalam menentukan Nilai Limit, masih berpotensi mengundang sengketa, terutama apabila objek lelang di bawah Rp. 1 M yang hanya melibatkan penaksir internal bank. Karena

[282] Wawancara Pegawai KPKNL Semarang / Pejabat Lelang, Yayuk Muji Rahayu, 8 Juni 2016.

itu, perlu revisi PMK 27 tahun 2016, terutama dalam menentukan Nilai Limit, seharusnya tidak ditentukan sepihak oleh pemohon lelang, tetapi perlu juga melibatkan unsur kelurahan/desa untuk memastikan berapa limit harga lelang yang wajar.

BAB IV PRAKTEK JUAL BELI TANAH DI BAWAH TANGAN

Perspektif Umum Mengenai Jual Beli Tanah di Bawah Tangan

Pengertian jual beli tanah dapat diartikan sebagai jual beli tanah dalam pengertian Hukum Adat, mengingat Hukum Agraria yang dianggap berlaku adalah Hukum Adat.[283] Dari hasil tinjauan literatur, telah dapat dilihat adanya kesepakatan di antara para penulis bahwa syarat sahnya jual beli tanah menurut hukum adat adalah terpenuhinya tiga unsur yaitu, riil, tunai, dan terang. Menurut Boedi Harsono, jual beli tanah dalam Hukum Adat ini merupakan perbuatan hukum pemindahan hak dengan pembayaran tunai, artinya harga yang disetujui bersama dibayar penuh pada saat dilakukan jual beli yang bersangkutan.[284] Dalam konteks jual beli tanah menurut hukum adat tersebut, Soerjono Soekanto menjelaskan lebih lanjut, bahwa suatu perbuatan (dapat disebut sebagai) pemindahan hak atas tanah, (jika) bersifat terang dan tunai.[285]

Terang, berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan di hadapan kepala adat, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan, sehingga perbuatan itu diketahui oleh umum. Tunai, maksudnya, perbuatan pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara serentak. Oleh karena itu, tunai dapat berarti harga tanah telah (sepenuhnya) dibayar secara kontan, atau baru dibayar sebagian (tunai dianggap tunai). Dalam hal pembeli tidak membayar sisanya itu, penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah, akan tetapi atas dasar hukum utang-piutang.[286]

Sementara, pendapat serupa juga disampaikan oleh Maria S.W. Sumardjono, yaitu bahwa syarat sahnya jual beli tanah menurut hukum adat adalah terpenuhinya unsur tunai, riil, dan terang.[287]

Menurutnya, unsur 'tunai' berarti bahwa penyerahan hak oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran oleh pembeli dan seketika itu juga hak sudah beralih. Sifat 'riil' berarti bahwa kehendak yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan nyata, misalnya telah diterimanya uang oleh penjual dan dibuatnya perjanjian di hadapan Kepala Desa. Kemudian, perbuatan hukum jual

---

283 Lihat Pasal 5 UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA): "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

284 Boedi Harsono, ***Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaannya***, Penerbit Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 2005, hlm. 29.

285 Soerjono Soekanto, ***Hukum Adat Indonesia***, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 211.

286 *Ibid.*

287 Maria S. W. Sumarjono, ***Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi***, Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 119.

beli tanah disebut 'terang', apabila dilakukan di hadapan Kepala Desa untuk memastikan bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.[288]

Kemudian, pasca diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, seluruh peralihan hak atas tanah semestinya sudah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Karena, berbeda dengan peraturan sebelumnya (PP No. 10 Tahun 1961), dulu BPN masih diberikan kewenangan untuk mengesahkan jual beli yang dilakukan di hadapan Kepala Desa dan menjadikan Camat sebagai PPAT. Prakteknya, sebagaimana kami temukan dalam penelitian ini, orang masih saja menggunakan instrumen jual beli tanah di bawah tangan.

Lalu bagaimana pandangan hakim-hakim mengenai status hukum jual beli di bawah tangan ini?

Perspektif Hakim Mengenai Jual Beli Tanah di Bawah Tangan

Sehubungan dengan jual beli adat atau jual beli di bawah tangan ini, pendapat hakim dan mantan hakim masih cukup beragam. Apabila digeneralisasi, setidakya terdapat tiga varian pendapat yang berbeda.

Pendapat hakim yang pertama mengkategorikan pembeli dalam jual beli di bawah tangan itu beritikad baik, apabila jual beli tanah milik adat atau belum terdaftar tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum adat, yakni memenuhi unsur riil, kontan, dan terang.

> "*Jual beli bawah tangan harus dilindungi, apabila pembelian dilakukan secara terang dan tunai. Jual beli harus disaksikan dan dilakukan di hadapan pejabat kelurahan.*" [289]

> "*Jual beli tanah (di bawah tangan) harus terang dan tunai, bahwa terang itu dilakukan di hadapan tokoh-tokoh. Kalau tidak ada tulisan di secarik kertas, ya minimal ada cap jempol atau stempel Kepala Desa. Soal tunai, itu artinya pembayaran harus dibayar seketika. Jadi, kesimpulannya yang kalah itu si pembelinya karena dia kurang hati-hati. Kalau tidak ada dari kedua hal itu, ya lemah jadinya posisi pembeli itu, dan biasanya kalau pembeli itu menuntut tanah berikut rumah yang telah dibelinya itu untuk dikosongkan lalu pemilik asal menolak untuk pindah karena menyangkal jual-beli di antara mereka, maka jika pembeli itu mengajukan gugatan ke pengadilan, biasanya gugatannya itu ditolak.*"[290]

> "*Jual-beli sah. Unsurnya itu KTT (konkrit, terang, tunai). Secara adat juga kan harus dihadiri Kepala Adat, kalau sekarang Kepala Desa, Lurah, atau PPAT, atau camat. Dalam jual-beli secara adat, mereka ini sebagai saksi.*"[291]

> "*Ini soal kondisi obyektif di masyarakat ya. Hukum yang hidup seperti ini memang harus diakomodir ya. Maka, harus dilihat, apakah terang dan tunai itu dipegang. Jika sudah bersertifikat, berbeda lagi. Tunai artinya dibayar sekaligus, terang itu artinya disaksikan oleh aparat setempat. Penjualan tanah secara adat juga kan tidak sembarangan. Pembeli juga dituntut untuk aktif melindungi dirinya sendiri*

[288] *Ibid.*
[289] Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Sunarto, 3 Oktober 2016.
[290] Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, Takdir Rahmadi, 12 Oktober 2016.
[291] Wawancara dengan mantan Hakim Agung, Atja Sondjaja, 18 Oktober 2016.

dalam artian, makanya ada prinsip "terang", yakni si pembeli perlu meminta aparat setempat untuk hadir ketika pembayaran jual-beli itu dilakukan. Jadi, pembeli tidak boleh lalai juga."[292]

"*Kalau kita mendasarkan kepada UUPA (jual beli tanah) wajib melalui PPAT. Tapi dalam hukum adat, yurisprudensi maupun produk putusan hakim, (jual beli di bawah tangan) tetap dinyatakan sah asal jual beli itu memenuhi prinsip-prinsip hukum adat, prinsip terang, kontan dan tunai. Terang disaksikan oleh orang, kemudian kontan ada pembayaran tunai, dan dibuat di hadapan pejabat desa*."[293]

Terkait hal ini, sebagian hakim berpendapat, sahnya jual beli bukan semata-mata karena dilakukan di hadapan PPAT. Atau, dengan kata lain, jual beli melalui PPAT bukan penentu sah atau tidaknya jual beli, melainkan memenuhi prosedur formal untuk balik nama. Jadi, jual beli di bawah tangan juga dapat dianggap sah, sepanjang dilakukan secara terang, tunai, dan kontan.

"*Mengenai jual beli di bawah tangan, kalau kita bicara yuridis formal, formalistic justice thinking, berpikir yang formal-formal, maka kita tidak akan ketemu. Tetapi praktek jual beli di bawah tangan faktanya memang ada. Lalu bagaimana jual beli di bawah tangan? Sudah dibayar, terang di hadapan kepala desa, dan ada saksi komplit. Bagi saya seorang hakim, saya katakan sudah terjadi jual beli. Kalau kita berpikir dengan UUPA, maka jual beli harus dilakukan di hadapan PPAT. Itu dalam rangka balik nama. Sebetulnya, itu bukan mengenai sah tidaknya jual beli, tapi prosedur yang dianut negara untuk balik nama itu hanya bisa dilakukan, kalau jual beli dilakukan di hadapan PPAT. Kalau menurut saya, ini fakta banyak lho. Saya dulu menyidangkan perkara-perkara jual beli di bawah tangan di daerah. Katakan si A dan si B jual beli di bawah tangan. Si B meninggal, ahli waris si B menggugat, menyatakan tidak pernah ada jual beli, yang ada hanya sewa menyewa. Si A pembeli yang harus dilindungi. Pertimbangannya, ada selamatan, ada foto-foto selamatan, kemudian ada beberapa bagian (bangunan) yang dirombak. Dari fakta ini, orang selamatan, kemudian merombak kamar dan itu diketahui pemilik. Dari fakta-fakta itu kita simpulkan bahwa yang terjadi kemarin itu adalah jual beli, bukan sewa menyewa. Ahli waris tetap ngotot tidak pernah ada jual beli, karena tidak melalui PPAT dan sebagainya. Maaf, pendapat saya pribadi khususnya, begini, hanya mikir yang nakal di antara orang berperkara ini, maka ialah yang akan kita kalahkan, dengan catatan ada referensi yuridisnya. Hakim itu memang dalam perkara perdata memang hanya bukti formal, tapi kita bisa masuk kedalam pembuktian secara materiil. Faktanya seperti itu, jadi tidak semata-mata formalistis itu tidak. Tidak memenuhi itu terus menjadi batal, tidak ada peristiwanya. Tidak seperti itu ya.*"[294]

Pendapat kedua, pada dasarnya jual beli di bawah tangan memang harus memenuhi unsur riil, kontan, dan terang, tetapi unsur-unsur itu dianggap masih belum cukup, sehingga, agar pembeli dilindungi, ia harus menguasai tanah secara nyata pasca jual beli.

"*Untuk pembelian atas tanah yang belum bersertifikat, jika jual-beli itu di hadapan kepala desa/pemangku adat, tolak ukurnya itu, yakni, sebelum ia membeli, pernahkah ia melakukan upaya untuk memeriksa tanah, misalnya mendatangi obyek yang dibeli, tanya kiri-kanan, tanya RT/RW, baca asal-usul tanah, untuk memastikan bahwa barang ini memang milik si penjual. Dengan tetap mengacu pada asas terang dan tunai ya. Setelah itu dilihat, adakah penguasaan setelah ia beli? Kadang-kadang si penjual ini bukan pemilik tanah atau bukan milik dia sendiri (budel waris). Apalagi tanah ulayat. Ini rumit untuk mengkategorikan ia pembeli beritikad baik, karena tidak hanya membutuhkan*

[292] Wawancara dengan Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI, I Gusti Agung Sumanatha, 8 November 2016.
[293] Wawancara dengan Ketua Pengadilan Negeri Mataram I Made Seraman, 21 Oktober 2016.
[294] Wawancara dengan Hakim Pengadilan Tinggi Jawa Tengah, Singgih Budi Prakoso, 9 November 2016.

persetujuan ketua adat, tetapi juga persetujuan persekutuan adat: masyarakatnya yang menjelaskan tentang tanah itu. Ketika menyangkut pembelian tanah di wilayah adat, hakim akan lebih teliti untuk memeriksa perkara. Jadi, ada dua tolak ukur: sejauh mana pembeli berupaya untuk memastikan bahwa obyek itu benar milik si penjual, lalu, penguasaan."[295]

Pendapat ketiga, hakim melihat hukum jual beli tanah di bawah tangan ini sifatnya sementara, atau transisi. Jual beli di bawah tangan dilindungi, sepanjang memenuhi unsur riil, kontan, dan terang, tetapi perlindungan itu dilihat sebagai transisi, dan hukum jual beli ke depan seharusnya tidak lagi melalui bawah tangan melainkan melalui pejabat berwenang, yakni PPAT.

"*Tentunya kita membaca itu sebagai spirit. Artinya, sesuai dengan kondisi di saat itu, semangatnya adalah kebersamaan. Sehingga, orang saling percaya sudah dianggap cukup. 'Ora bakal ngapusi, mosok kowe ora kenal aku' (tidak akan membohongi, masak anda tidak kenal saya, red.). Tapi, di sisi itu kan ada titik kelemahannya, sampai seberapa jauh umur kita? Hidup ini kan kita nggak tahu kapan kita akan mati. Siapa yang bisa menjamin umur kita hingga 100 tahun? Kalau sudah begitu, lalu bisa hilang semua kan? 'Iki mbiyen ngono, iki mbiyen ngene' (ini dulu begitu, ini dulu begini, red.). Hanya tinggal cerita dan cerita. Artinya, ujung dari persyaratan itu fungsinya untuk beban pembuktian, demi kepastian hukum. Ketika transaksi itu dilakukan oleh pejabat yang berwenang, segala sesuatu itu terungkap dalam satu alat bukti yang namanya sertifikat. Artinya, sertifikat itu akan menjadi cerita kan di situ. 'Oh, tanah ini luasnya sekian, batas-batasnya sekian', maka ada GS (gambar situasi) yang dipetakan di situ. Kemudian, peralihannya dari siapa, tahun berapa. Artinya, dari sisi pembuktian memiliki suatu kekuatan pembuktian yang sempurna terkait dengan hukum acara. Siapa yang dapat menunjukkan bukti itu, dianggap apa yang tertuang di situ menjadi benar, sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya. Artinya, dari sisi yang menunjukkan sertifikat, ia dianggap benar tidak perlu bukti-bukti yang lain. Yang menyangkal yang harus membuktikan. Kan gitu ya? Kalau semangatnya hukum adat seperti itu, seyogyanya semangatnya harus dipertahankan, ada semangat gotong royong. Tapi, untuk kepastian, artinya terang, itu diaplikasikan dalam bentuk pejabat yang berwenang. Dan ke depannya, pejabat yang berwenang ini, seyogyanya tetap satu, ya PPAT. Sehingga, diberikan suatu pemahaman kepada kepala-kepala desa untuk tidak melakukan transaksi jual beli itu, namun diarahkan kepada PPAT*."[296]

Keberagaman Praktek Pelaksanaan Jual Beli Tanah di Bawah Tangan

Meskipun dengan risiko yang sepertinya besar, masyarakat pada prakteknya masih saja melakukan pembelian tanah di bawah tangan. Contoh-contoh kasus di bawah ini kami pelajari dari beberapa tempat berbeda, untuk melihat lebih lanjut mengapa para pihak memilih untuk melakukan jual beli di bawah tangan, bagaimana terjadinya jual beli di bawah tangan itu, mengapa kemudian terjadi sengketa, dan bagaimana akibat-akibat hukumnya. Sebagai bahan perbandingan, kami mengamati praktek yang terjadi di pedesaan di luar Jawa (Lombok), di pedesaan di Jawa (Magelang), dan di kota besar (Jakarta).

[295] Wawancara dengan Hakim Agung/Ketua Kamar Perdata pada Mahkamah Agung RI, Soltoni Mohdally, 18 November 2016.
[296] Wawancara dengan Hakim Pengadilan Negeri Semarang, Pudjo Unggul Hendro Wasisto, 16 November 2016.

Perspektif Jual Beli Tanah di Bawah Tangan di Lombok

Pada prinsipnya, jual beli menurut hukum adat Lombok (Sasak) sama dengan prinsip hukum adat pada umumnya, yakni harus riil, terang, dan kontan.[297] Ahli hukum adat Sasak, Lalu Syafrudin, misalnya, menjelaskan arti kontan dan terang itu sebagai berikut:

> "*Pertama, tentang 'kontan', (itu) artinya saat pembayaran, pada saat itulah penyerahan terjadinya jual beli. Kalau urusan keabsahan, surat dan segala macam, itu kan bukan urusan adat. Kemudian, unsur pokok sama dengan hukum yang umum (maksudnya, KUHPerdata, red.), yaitu pertama kesepakatan tentang barang dan harga menjadi unsur pokok. Tapi, di dalam hukum adat tidak mengenal istilah jual beli dengan angsuran, tapi yang ada di hukum adat itu istilah tanda jadi, ada nanti yang ditemui tidak membayar lunas, tetapi dengan suatu tanda jadi di mana penjual sudah terikat dengan itu. Tetapi dengan batas waktu tertentu. Menurut hukum adat Lombok, jika tidak dilunasi, maka itu istilahnya 'kecak', yang artinya lampau waktu yang ditentukan, namun tidak jadi. Sehingga, (uang) tanda jadi yang (diberikan) di awal, atau panjar, menjadi hangus. Waktunya pun tergantung hasil kesepakatan. Karena itu, jual beli dengan tanda jadi itu waktunya harus disepakati dulu, berapa lama akan dilunasi. Oleh karena itu, jual beli dengan tanda jadi itu menunjukkan unsur kesepakatannya saja, bukan unsur pelaksanaan. Jadi, unsur pelaksanaan itu akan terjadi pada saat pembayaran lunas, karena unsur adat kan tunai dan kontan.*
>
> *Sementara, 'terang' (itu) berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan di hadapan kepala adat, atau sekarang kepala desa, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan perbuatan pemindahan hak tersebut, serta disaksikan masyarakat yang lain, sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh masyarakat desa pada umumnya.*"[298]

Perbedaan hukum adat dengan Pasal 1320 KUHPerdata, meski sama-sama berpegang pada kesepakatan, tapi kesepakatan dalam hukum adat tidak berdiri sendiri, karena masih melekat pada persetujuan para kerabat, terutama apabila tanah itu diperoleh dari pembagian waris. Prinsip ini sebenarnya mirip dengan Pasal 584 KUHPerdata, karena peralihan hak kebendaan juga mensyaratkan kewenangan pihak yang mengalihkan. Perbedaannya, hukum adat mengenal konsep kepemilikan bersama berdasarkan waris.

Meski tanah sudah menjadi milik sendiri, karena tanah itu diperoleh dari pembagian waris, untuk penjualannya pemegang hak harus menawarkan dulu kepada saudara atau kerabat ahli waris lain. Apabila kerabat sesama ahli waris tidak bersedia atau tidak siap membelinya, maka baru boleh dijual kepada orang lain. Karena, prinsip harta waris dalam hukum adat Sasak itu bukan dibagi bendanya, tetapi, titik beratnya, diteruskan bendanya. Ketika tanah itu masih dipegang orang tua, tanah itu lambang persatuan keluarga. Ketika orang tua itu meninggal dan tanah menjadi harta waris, maka harta waris itu menjadi perekat para ahli waris. Itulah mengapa harta yang diperoleh dari waris, meski sudah dibagi dan menjadi milik masing-masing ahli waris, apabila akan dijual, harus ditawarkan dulu kepada semua para ahli waris, sebelum ditawarkan kepada orang lain.[299]

Perbedaan lainnya dengan KUHPerdata, kecakapan dalam hukum adat Sasak tidak bertumpu pada umur. Dalam Pasal 330 KUHPerdata, seseorang dianggap cakap, jika telah berusia 21 tahun

---

297 Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak dan Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin, 12 Juli 2016.
298 Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak dan Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin, 12 Juli 2016.
299 Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak dan Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin, 12 Juli 2016.

atau telah menikah. Dalam hukum adat Sasak, kecakapan tidak ditentukan umur, melainkan '*kuat gawe*' (telah bekerja), sehat akal, dan '*mentas*' (mandiri/mempunyai keluarga sendiri).[300]

Kemudian, jika dalam Pasal 1320 KUHPerdata diatur objek tertentu, maka dalam hukum adat tidak hanya objek tertentu, tetapi objek yang ditentukan.[301] Misalnya, tanah yang dikuasai kakak tertua ditentukan untuk dikuasai dan hasilnya untuk kepentingan bersama. Sehingga, untuk tanah yang ditentukan, meski dikuasai kakak tertua, ia tidak boleh dijual secara sepihak, karena dimiliki dan dimanfaatkan bersama. [302]

> "*Para pihak menurut hukum adat yang bisa menjual lepas itu kan pemilik, manakala obyek jual beli itu telah merupakan hak mutlak bagi dirinya. Tetapi, kalo dia masih tergantung pada warisan, hukum adat menyebutnya dengan istilah 'dowe tengak' yang berarti pembagian pewarisannya menjadi orang-perorang belum terjadi. Walaupun kita, atau para ahli waris, sudah memegang sendiri-sendiri tanahnya. Nah, contohnya kita bersaudara misalnya, masing-masing sudah memegang tanah, walaupun nanti bagiannya akan diresmikan itu. Tapi, karena masih belum merupakan kesepakatan akhir menjadi hak individual, maka apabila saya menjual, maka saya akan tetap terikat dengan ahli waris lain. Jadi, setiap 'dowe tengak' itu tidak bisa dilepas sendirian, tapi seluruh ahli waris membuat kesepakatan. Itu yang sering kali menjadi sengketa, karena tidak meminta persetujuan saudara-saudaranya pada saat melakukan jual beli. Prinsip 'dowe tengak' menunjukan bahwa pembagian warisan itu belum jelas menjadi hak individual, meski sudah pegang masing-masing bendanya*."[303]

Sementara itu, jual beli tanah harta gono-gini dalam masyarakat Sasak pengaturannya dinamis, mengikuti perkembangan zaman. Harta gono-gini dalam adat Sasak disebut '*dowe bareng*'. Gono-gini dalam adat Sasak itu merupakan hal yang tidak sama dengan gono-gini menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sebagaimana dijelaskan oleh Lalu Syafrudin:

> "*Dalam masyarakat Lombok pada umumnya, harta gono-gini menjadi dominan penguasaan suami, sehingga istri tidak mendapat sama dalam gono-gini. Apabila terjadi perceraian, misalnya, istri pulang kembali ke pihak keluarganya dan tidak boleh membawa tanah gono-gini. Istri hanya boleh membawa harta bergerak. Awalnya, dalam adat lama, masih kuat prinsip patrilokal, di mana istri mengikuti suami, maka dalam jual beli harta gono-gini, suami dapat menjual gono-gini tanpa persetujuan istri. Tetapi, dalam perkembangannya, terjadi pergeseran dalam hukum adat, yakni jual beli harta bersama tergantung 'soloh' (perdamaian atau kesepakatan, red.) suami-istri. Pergeseran itu disebabkan karena peraturan negara dan putusan pengadilan. Hukum adat juga bersifat dinamis dan tidak bisa lepas sama sekali dari perkembangan hukum negara. Dalam hukum adat, terdapat syarat-syarat mendasar. Pertama, setiap ada hak orang lain yang melekat atau harta bersama, maka setiap perbuatan hukum atas benda itu wajib meminta persetujuannya. Maka perkembangannya sekarang, apabila suami menjual harta gono-gini, wajib dengan persetujuan istri berdasarkan musyawarah mufakat*." [304]

Objek yang dilarang untuk diperjualbelikan adalah pusaka yang tak terbagi. Benda-benda pusaka ini bisa terdiri dari benda yang tidak begerak dan benda bergerak. Benda tidak bergerak seperti

---

300 Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak dan Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin, 12 Juli 2016.
301 Maksud objek tertentu dalam Pasal 1320 itu sebenarnya suatu objek tertentu yang disepakati penjual dan pembeli, jadi tak ada hubungannya dengan apakah objek itu ditentukan oleh (keluarga) si penjual, atau tidak. Jadi, perbedaannya (KUH Perdata dengan Hukum Adat yang dimaksud), soal apakah itu hak milik itu sifatnya individual atau kolektif, meskipun di dalam KUH Perdata sebenarnya juga ada konsep harta bersama.
302 Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak dan Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin, 12 Juli 2016.
303 Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak dan Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin, 12 Juli 2016.
304 Wawancara dengan Ahli Hukum Adat Sasak dan Dosen Hukum Adat FH Unram, Lalu Syafrudin, 12 Juli 2016.

tanah yang sudah ditentukan tidak bisa dialihkan sejak awal, misalnya wakaf keluarga, maka tidak boleh dijual dan hanya diperuntukkan untuk kepentingan bersama.

> "*Nah, sekarang, benda yang khusus, benda pusaka yag tak terbagi, istilahnya yaitu berupa benda-benda keramat berupa keris, tombak, dan benda-benda bertuah. Ahli waris yang boleh menerima itu adalah bisa laki-laki dan bisa perempuan. Nah, kalau benda itu berciri, memang harus dikuasai laki-laki, maka tidak boleh diwariskan ke perempuan. Sehingga, nanti laki-laki ini pun bukan menjadi pemilik, namun dia hanya menguasai bendanya untuk kepentingan bersama. Sehingga, barang itu tidak boleh dijual. Karena benda pusaka diwariskan menurut kapasitas, kalau misalnya dia laki-laki, maka laki-laki bukanlah pemilik dari benda itu. Ini merupakan azas dalam hukum adat. Dalam hukum adat, yang boleh dijual kan hanya hak milik. Namun, karena benda pusaka hanya hak penguasaan saja, hanya menguasai saja, tapi hak miliknya bersama, maka tidak boleh dialihkan. Kemudian, harta pusaka bisa juga berupa tanah, misalnya tanah-tanah yang sudah ditentukan untuk tidak bisa dialihkan sejak awal, ada istilah wakaf keluarga di Lombok ini. Jadi, hasilnya hanya diperuntukkan untuk bersama dan tidak boleh dijual. Misalnya, tanah ini khusus untuk turun-temurun, untuk kepentingan anak-anak, atau anak keturunan yang tidak mampu dibiayai orang tuanya, maka dari tanah pusaka itu mereka boleh menikmati hasilnya. Oleh karena itu, khusus benda bergerak dan tidak bergerak, tidak boleh dialihkan oleh siapapun, kecuali kembali lagi pada 'soloh' (perdamaian/kesepakatan, red.), sesuatu yang tidak bisa dialihkan oleh individu, dan hanya boleh dialihkan atas kesepakatan bersama*."

Di pedesaan Lombok, masih banyak ditemukan tanah yang belum didaftarkan atau bersertifikat. Sementara, sebagian tanah yang sudah bersertifikat, telah didaftar melalui Prona, atau kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, melalui pendaftaran tanah secara sistematik. Sebagai contoh, di Desa Sembalun Sajang, Lombok Timur, yang terletak di kaki Gunung Rinjani, kurang dari 20 persen tanahnya telah disertifikatkan melalui Prona.[305]

Berdasarkan data desa tahun 2016, penduduk Desa Sajang, Kecamatan Sembalun, Lombok Timur berjumlah 4682 jiwa dengan 1285 Kepala Keluarga (KK). Praktek jual beli tanah di Desa Sajang – karena warga desa relatif homogen – biasanya dilakukan di antara penjual dan pembeli yang sudah saling mengenal. Kepala desa dan kepala dusun juga tahu siapa pemilik tanah, di mana lokasi tanah yang akan dijual, bahkan tahu bagaimana riwayat tanah di desa.[306]

> "*Di desa tidak sama dengan di kota, apabila ada yang menjual tanah, hampir semua masyarakat desa tahu. Apabila ada masyarakat yang dirugikan, langsung menyampaikan ke RT, Kadus (kepala dusun), atau langsung ke Kades (kepala desa). Sekecil (apapun) aktivitas masyarakat, hampir diketahui masyarakat yang lain, sehingga tidak mungkin pihak yang tidak berhak menjual tanah kepada orang lain. Selama saya menjadi Kades sampai sekarang, belum ada sengketa terkait jual beli tanah. Sengketa tanah hanya antar keluarga, misalnya bagi waris*." [307]

Kecuali jika pembelinya adalah orang luar desa, lanjut Kades Sajang, karena pihak tersebut tentu belum mengetahui bagaimana riwayat tanah terkait. Sebelum melakukan jual beli, pembeli dari luar desa perlu mencari tahu bagaimana riwayat tanah desa kepada Pekasih, Kepala Dusun, atau Kepala Desa. [308]

---

[305] Wawancara dengan Kepala Desa Sembalun Sajang, Kanahan, 16 Oktober 2016.
[306] Wawancara dengan Kepala Desa Sembalun Sajang, Kanahan, 16 Oktober 2016.
[307] Wawancara dengan Kepala Desa Sembalun Sajang, Kanahan, 16 Oktober 2016.
[308] Wawancara dengan Kepala Desa Sembalun Sajang, Kanahan, 16 Oktober 2016.

"*Di Sembalun Sajang, tahun 1990-an, orang-orang Bali datang ke Sembalun membeli tanah-tanah pinggiran desa yang tidak dikerjakan, atau tidak diminati penduduk, dengan harga Rp. 200 ribu - 400 ribu/are. Mereka membeli tanah untuk bercocok tanam. Sekarang (tahun 2016, red.), setelah dibangun akses jalan, harga tanah itu naik menjadi Rp. 2 - 3 juta/are. Sementara tanah yang menjadi jalur para pendaki ke Gunung Rinjani, sekarang harganya mencapai Rp. 30 juta. Apabila orang luar akan membeli tanah, biasanya tanya kepada kepala desa, kepala dusun, atau pekasih, untuk memastikan apa benar penjual (adalah) pemilik tanah tersebut, sebelum jual beli dilakukan. Selama saya menjadi Kepala Desa, belum pernah ada kasus orang Sembalun Sajang menjual tanah yang bukan miliknya, sehingga tidak pernah terjadi sengketa, apalagi sampai ke pengadilan. Mereka tidak membawa ke PPAT, di samping merasa aman, mungkin warga belum tahu apa itu PPAT atau karena nilai transaksinya kecil, sehingga tidak seimbang dengan biaya yang dikeluarkan untuk PPAT.*"[309]

Setelah sepakat antara penjual dan pembeli mengenai harganya, biasanya para pihak mendatangi kepala desa untuk melakukan jual beli. Biasanya, yang menjadi saksi adalah pekasih, kepala dusun, atau tokoh masyarakat. Setiap terjadi peralihan hak, misalnya jual beli tanah, itu dicatat di dalam buku inventaris jual beli tanah, dan disimpan di kantor desa. Tetapi, Kepala Desa Sembalun Sajang mengakui, ia sendiri tidak pernah melihat arsip peralihan hak atas tanah dari mantan kepala desa sebelumnya.[310]

Sementara itu, praktek jual beli tanah di Desa Pagutan, Kecamatan Batukliang, Kabupaten Lombok Tengah, sebagian besar masyarakatnya masih melakukan jual beli di bawah tangan melalui kepala desa.

"*Masyarakat masih menganggap jual beli tanah yang ditandatangani oleh kepala desa dan disaksikan oleh tokoh agama dan tokoh masyarakat sudah kuat. Setelah jual beli tanah, saya selalu minta kepada pembeli, untuk meneruskan pendaftaran tanah pertama kali ke BPN.*"[311]

Berdasarkan data desa tahun 2016, penduduk Desa Pagutan berjumlah 11285 jiwa dengan 3454 Kepala Kelurga (KK). Awalnya, jual beli tanah di Desa Pagutan Kecamatan Batukliang dilakukan oleh pihak-pihak yang saling mengenal, karena mereka masih mempunyai hubungan keluarga terdekat, misalnya antara paman dengan keponakan, atau antara sepupu. Tanah di Desa Pagutan-Batukliang itu merupakan tanah pertanian yang subur dengan irigasi yang cukup baik. Harga tanah kelas A di pinggir jalan kabupaten sudah mencapai Rp. 30-40 juta/are, sedangkan untuk tanah yang di dalam dan jauh dari akses jalan, harga tanah masih berkisar Rp. 5 -10 juta/are.

Dalam perkembangannya kemudian, beberapa orang luar desa tertarik membeli tanah untuk bercocoktanam. Tetapi, lanjut Kades Pagutan, jual beli tanah bukan hanya persoalan ekonomis, melainkan ada hukum yang hidup dalam masyarakat yang dipatuhi oleh masyarakatnya.

"*Sudah menjadi budaya dalam masyarakat Desa Pagutan dan orang Sasak umumnya di pedesaan, apabila sebelum menjual tanah yang dulunya diperoleh dari bagi waris, ia akan mendiskusikan dengan keluarga dan menawarkan kepada keluarga terdekat terlebih dulu. Tentu, akan menjadi penyakit hubungan antar keluarga, apabila ada yang menjual tanah tanpa menawarkan kepada keluarga terdekatnya. Apabila ada keluarga terdekat mampu membeli, tapi diam-diam menjual kepada orang lain, bisa saling tidak menegur dan hubungan keluarga menjadi renggang. Penjual baru menawarkan*

309 Wawancara dengan Kepala Desa Sembalun Sajang, Kanahan, 16 Oktober 2016.
310 Wawancara dengan Kepala Desa Sembalun Sajang, Kanahan, 16 Oktober 2016.
311 Wawancara dengan Kepala Desa Pagutan, Kecamatan Batukliang, Lombok Tengah, Rizal, 17 Oktober 2016.

kepada orang luar setelah pihak keluarga terdekat tidak ada yang mampu membeli atau tidak berminat."[312]

Meski jual beli dilakukan di bawah tangan, lanjut Kades Pagutan, untuk memenuhi unsur kehati-hatian dan mencegah sengketa di kemudian hari, ada tahapan yang harus dipenuhi oleh para pihak, yang apabila tidak dilakukan, maka tidak akan terbit surat pernyataan jual beli dari desa. Setelah pihak penjual dan pembeli sepakat dan memberitahu desa akan melakukan jual beli tanah, Kepala Desa turun bersama Kepala Dusun memastikan riwayat tanah, bertanya apakah tanah yang akan dijual dari tanah waris, bagi hibah, atau diperoleh dari jual beli sebelumnya.

Kalau tanah waris, Kepala Desa meminta Kepala Dusun untuk mengumpulkan para ahli waris untuk mengklarifikasi apakah tanah objek jual beli tersebut masih merupakan harta yang sudah dibagi waris atau belum, untuk memastikan tidak ada pihak-pihak lain yang menggugat di kemudian hari. Setelah terjadi kesepakatan antara penjual dan pembeli, jelas riwayat tanahnya, ada SPPT atau pipil, maka staf desa melakukan pengukuran objek tanah dengan bertanya kepada orang-orang yang tanahnya berdampingan. Setelah tahapan itu dipenuhi, maka Kepala Desa menerbitkan surat pernyataan jual beli tanah yang ditandatangani oleh Kepala Desa dan saksi-saksi yang biasanya Kepala Dusun, tokoh masyarakat, dan Ketua RT.[313]

Sementara di Desa Kopang Rembiga, Kecamatan Kopang, Lombok Tengah, masyarakat pada prakteknya melakukan jual beli tanah melalui mekanisme yang beragam, yakni ada yang melakukan jual beli melalui Kepala Desa dan ada yang langsung ke notaris. Kepala Desa mengakui, tidak bisa mendata dan tidak mengetahui, apabila jual beli dilakukan di hadapan notaris. Kepala Desa baru mengetahui, apabila ada persoalan, terbitnya akte ternyata di kemudian hari bermasalah.[314]

Desa Kopang ini terletak di bagian utara Kabupaten Lombok Tengah yang cukup jauh dari Kota Praya, Ibu Kota Kabupaten Lombok Tengah. Namun Desa ini dilewati oleh jalan antar propinsi yang menghubungkan antara Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Timur. Desa Kopang Rembiga ini memiliki luas 709 Ha dan dihuni oleh 5.119 Kepala Keluarga (KK).[315]

Tradisi jual beli tanah biasanya dilakukan melalui Kepala Desa, hal ini sudah menjadi kebiasaan pada umumnya. Mekanismenya adalah jika transaksi tanah dilakukan melalui desa, maka transaksi tersebut harus melibatkan Kepala Dusun. Setiap transaksi tanah di bawah tangan kemudian dilakukan register di buku catatan desa sehingga masyarakat merasa yakin tingkat keamanannya jika sudah melalui desa. Menurut sejumlah warga, hampir bisa dikatakan jarang orang melakukan transaksi melalui notaris/PPAT. Bahkan pada waktu wawancara, peneliti ditanya balik oleh warga apa itu PPAT. Mereka belum mengenal nama PPAT, kalau disebut notaris baru mereka mengetahui.[316]

---

312 Wawancara dengan Kepala Desa Pagutan, Kecamatan Batukliang, Lombok Tengah, Rizal 17 Oktober 2016.
313 Wawancara dengan Kepala Desa Pagutan, Kecamatan Batukliang, Lombok Tengah, Rizal 17 Oktober 2016.
314 Wawancara dengan Kepala Desa Kopang Rembiga, Kabupaten Lombok Tengah, Agus Adrianto, 2 Oktober 2016.
315 Profil Desa Kopang Rembiga Kecamatan Kopang
316 Wawancara dengan Iman dan Taham, pembeli-pembeli tanah di bawah tangan atau melalui desa, dan wawancara dengan Kepala Dusun Pendigo tanggal 16 Desember 2016.

Kisaran harga tanah di Desa Kopang Rembiga yang mempunyai akses dengan jalan harganya mencapai Rp. 80 juta /are. Sedangkan tanah yang jauh dari akses jalan harganya sekitar Rp. 50 juta/are.[317]

Mengenai data jumlah tanah yang bersertifikat, menurut pengakuan Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan, bahwa Desa Kopang Rembiga belum mempunyai data tanah berapa jumlah tanah yang sudah bersertifikat dan berapa yang belum bersertifikat.[318]

Sementara pencatatan jual beli di bawah tangan di desa belum diarsipkan dengan rapi. Sebagaimana diungkap Kepala Urusan Pemerintahan, Baiq Data Syfa yang sudah bekerja selama 15 tahun, sebagai berikut:

> *"Transaksi tanah melalui desa masih ada, kalau di data kami sekitar 25 sampai dengan 30 transaksi terjadi dalam setahun. Buku Register transaksi jual beli tanah pertamakali yang bisa dilihat yaitu pada bulan Januari 2015. Sebelum tahun itu telah dilakukan pencatatan tapi buku registernya tidak diarsip dengan baik."*[319]

Dalam praktek jual beli tanah, Kepala Desa tidak mengecek langsung objek tanah sebelum jual beli di bawah tangan, melainkan meminta Kepala Dusun dan Ketua RT untuk mengecek objek tanah yang akan dijual. Posisi Kepala Dusun dan Ketua RT ini nanti sebagai saksi.[320] Pertimbangannya, Kepala Dusun adalah perangkat desa yang paling dekat dengan masyarakat.[321] Dalam konteks jual beli tanah, dengan melibatkan RT dan Kepala Dusun sebagai saksi, ini lebih dimaksudkan untuk memenuhi unsur kehati-hatian, sebagaimana dijelaskan Kepala Desa Kopang Rembige sebagai berikut:

> "*Banyak masyarakat yang melalui pengurusannya sampai ke tingkat desa, sebelum dia membuat sertifikat, di situ sifatnya pernyataan kedua belah pihak antara penjual pembeli, dengan luasnya di situ, harganya di situ, batas-batasnya di situ. Jual beli harus disaksikan oleh petugas yang ada di situ, ada Kadus, ada RT, bagaimanapun besok jika ada persoalan, ya (mereka) inilah yang harus menguatkan saksi-saksi ini. Kami di situ hanya meregistrasi, mengetahui. Kalau Kadus sebagai saksi karena jangan sampai terjadi, ya jual beli ini berkali-kali pada obyek yang sama ini. Ada juga modus seperti itu, sehingga di sinilah Kadus, RT mempunyai peranan penting. Kalaupun jual beli yang dibuat-buat, tinggal saya tanda tangan mengetahui. Tanpa ada petugas di situ sebagai saksi, kita tidak terima. Begitulah caranya. Karena, untuk menjawab kekhawatiran ke depan, masak Kadusnya sendiri tidak tahu, RT sendiri tidak tahu, kan masalah. Apabila ada para pihak yang akan melakukan jual beli, mohon Kadusnya hubungi dulu, masukkan dia sebagai saksi. Panggil Kadusnya dan menyaksikan ke lokasi itu, ya namanya saksi ya harus menyaksikan ke lokasi obyek. Luasnya berapa, dia ikut menyaksikan pengukuran, jangan sebagai saksi tinggal tanda-tangan doang, tidak pernah mengetahui di mana obyeknya.*"[322]

---

317 Wawancara dengan Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan Desa Kopang Rembiga, Ambang, tanggal 16 Desember 2016.
318 Wawancara dengan Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan, Ambang, 16 Desember 2016.
319 Wawancara dengan Kepala Urusan Pemerintahan, Baiq Data Syfa, 16 Desember 2016.
320 Wawancara dengan Kepala Desa Kopang Rembiga, Kabupaten Lombok Tengah, Agus Adrianto, 2 Oktober 2016.
321 Wawancara dengan Kepala Desa Kopang Rembiga, Kabupaten Lombok Tengah, Agus Adrianto, 2 Oktober 2016.
322 Wawancara dengan Kepala Desa Kopang Rembiga, Kabupaten Lombok Tengah, Agus Adrianto, 2 Oktober 2016.

Pembeli mengaku memilih jual beli di bawah tangan di hadapan kepala desa dengan disaksikan kepala dusun karena sudah menjadi kebiasaan masyarakat desa. Mereka merasa aman, karena belum pernah terjadi sengketa jual beli tanah di desanya.[323]

> *"Kami sudah percaya. Insya Allah-lah tidak ada masalah, yang penting sudah dilakukan di hadapan Kepala Desa dan Kepala Dusun. Kita sudah merasa aman kalau sudah ada saksi-saksi di Desa."*[324]

Namun, jual beli di bawah tangan bukan berarti tanpa 'anomali', sebagaimana dijelaskan oleh Kepala Desa Kopang Rembige sebagai berikut:

> "*Ada kasus tanah warisan dijual, langsung dibuatkan surat pernyataan dari desa. Ini permasalahan terjadi sebelum saya menjabat, tapi masyarakat mengadukan setelah saya menjabat. Tiba-tiba muncul kok tanah dijual, padahal (pemiliknya) tidak pernah menjual, tetapi ada tanda tangan dan ahli waris ikut tanda tangan. Karena dulu petugas ini brokernya keliling meminta tanda-tangan diberikan uang, sehingga muncul permasalahan seperti itu. Tetapi, alhamdulilah, kita tinggal meluruskan dan mengingatkan. Seperti apa dia dulu, konon pernah dikuasai oleh orang lain, atau dia gadaikan, kemudian ini ujug-ujug terjadi jual beli, yang mengklaim diri tidak pernah menjual kepada ahli waris, tapi ada tanda tangan para ahli waris. Tetapi, pada waktu dia tanda tangan dulu, katanya tidak jelas. Sewaktu tanda tangan, diberi duit. Tapi, alhamdulilah, kumpul kedua belah pihak kita damaikan, meluruskan persoalan jual belinya, tentu melalui 'soloh' atau perikatan perdamaian. Di desa dengan kearifan lokal, kita mencoba semaksimal mungkin untuk menyelesaikan masalah dengan perdamaian. Mungkin nol koma sekian yang sampai ke pengadilan.*"[325]

Menurut Kepala Desa Kopang Rembige, apabila para pihak membawa sengketa tanah ke desa, Kepala Desa meminta untuk diselesaikan dulu di tingkat Kepala Dusun. Para pihak baru bisa membawa sengketa ke desa, apabila penyelesaian di tingkat Kepala Dusun buntu.[326]

Sementara di desa yang dekat atau berbatasan dengan kota Mataram, misalnya desa Bajur, Lombok Barat, jual beli tanah di bawah tangan sudah mulai berkurang. Kehidupan warga Desa Bajur ini sudah tidak jauh berbeda dengan kehidupan orang-orang di Kota Mataram, terlebih lagi banyak warganya yang bekerja di Kota Mataram. Desa Bajur memiliki 4.250 Kepala Keluarga (KK). Transaksi tanah di Desa Bajur lebih banyak dilakukan melalui PPAT, dibanding melalui pejabat desa. Kalaupun ada yang masih melakukan jual beli di bawah tangan, tanah yang dijual tidak luas dan para pihaknya masih mempunyai hubungan keluarga, atau satu desa.

> "*Jual beli di bawah tangan sudah agak jarang, satu-dua saja, tapi masih ada prakteknya. Itupun jumlahnya 1 are, 2 are, 3 are, 7 are, ya 10 are paling tinggi-lah. Kalau sudah banyak jumlahnya (maksudnya, luas tanah), pasti lari ke notaris. Kalau masih sekampung, masih tidak sampai ke notaris.*"[327]

---

323 Wawancara dengan pembeli, warga Desa Kopang Rembiga, Iman, 16 Desember 2016.
324 Wawancara dengan pembeli, warga Desa Kopang Rembiga, Taham, dan pembeli, warga Desa Kopang Rembiga, Iman, 16 Desember 2016.
325 Wawancara dengan Kepala Desa Kopang Rembiga, Kabupaten Lombok Tengah, Agus Adrianto, 2 Oktober 2016.
326 Wawancara dengan Kepala Desa Kopang Rembiga, Kabupaten Lombok Tengah, Agus Adrianto, 2 Oktober 2016.
327 Wawancara dengan Kepala Desa Bajur, Kecamatan Labuapi, Kabupaten Lombok Barat, Ahmad Husni, 26 September 2016.

Harga tanah di desa Bajur yang mempunyai akses jalan mencapai Rp. 100 juta/are. Sedangkan harga tanah yang posisinya agak ke dalam sekitar Rp. 80 juta/are. Sementara tanah yang tidak mempunyai akses jalan, harganya berkisar Rp. 50 juta/are.

Kepala Desa Bajur mengakui bahwa administrasi pertanahan sedang dibenahi, setiap transaksi tanah melalui desa dilakukan pencatatan dan penomoran. Akan tetapi, ketika peneliti menanyakan sejak tahun berapa dilakukan pencatatan transaksi jual beli tanah melalui desa, Kepala Urusan Pemerintahan Desa sebagai orang yang memegang data mengaku tidak mengetahui sejak kapan pencatatan itu dimulai. Namun, Kepala Urusan Pemerintahan Desa mempunyai catatan pertama kali transaksi tanah sejak tahun 2014. Sebelumnya, transaksi tanah telah dilakukan pencatatan, tetapi bukunya entah ke mana, atau tidak diarsipkan dengan baik di desa.[328]

> *"Biasanya, orang yang melakukan transaksi jual beli tanah melalui desa hanya sebatas transit (antar waktu), sambil menunggu kalau tanah sudah terjual semua (kalau tanah kapling), atau pembeli sudah punya uang, untuk melakukan balik nama melalui PPAT, kemudian dilanjutkan ke BPN, dan biasanya transaksi jual beli dilakukan melalui desa dilakukan kalau para pihak berasal dari internal Desa Bajur. Kalau misalnya para pihaknya dari luar Desa Bajur, maka para pihak biasanya tidak berani sampai tingkat desa, (tapi) langsung ke PPAT."*[329]

Berdasarkan praktek jual beli tanah di Desa Bajur, Kepala Desa memanggil penjual dan pembeli, untuk memastikan bahwa penjual adalah pemilik tanah terkait:

> "*Saya panggil penjual dan pembeli, (saya) pastikan bahwa si penjual ini adalah orang yang memiliki tanah, dengan cara melihat dokumen yang dia miliki. Proses peralihan haknya ke dia. Pembeli juga kita panggil, bahwa benar (atau) tidak dijual ke bapak. Kalau dia benar oke, dengan harga sekian. Kalau dia sudah sepakat, dan yang melakukan itu sudah cakap, berumur dewasa, kemudian obyek tertentu, kita sudah tahu dalam Pasal 1320 KUHPerdata. Kalau sudah itu terpenuhi semua ya oke, kita panggil mereka dan historis tanah itu kita sudah tahu perolehannya dari mana kalau di desa. Beda kalau di perkotaan, kita tidak tahu, kalau di sini masih bisa kita lacak, masih bisa kita evaluasi, masih bisa kita analisa, siapa pemilik tanah, pernah tidak dia beli tanah, orang tuanya tahu bahwa kita punya tanah sekian.*"[330]

Jual beli tanah di bawah tangan, lanjutnya, lebih menekankan kesepakatan para pihak dan dilakukan terang dan tunai. Sehingga, tidak terlalu mempersoalkan apakah para pihak cakap (berdasarkan usia) untuk melakukan jual beli, sebagaimana dijelaskan oleh Kepala Desa Bajur:

> "*Jual beli di desa kadang tidak memenuhi syarat (maksudnya, menurut Hukum Perdata), artinya kalau kita bicara dari sisi cakap itu kan (usia) 18 tahun, 19 tahun. Dulu pernah terjadi juga ada masalah, kurang dia daripada 17 tahun. Orang dulu bilang, naikkan namanya. Contohnya saya, menunjuk anak saya, padahal anak saya ini belum cukup umur secara hukum perdata melakukan transaksi, cuma dinaikkan oleh orang tua dulu. Orang tidak ada yang membicarakan umur, yang penting dia sudah jual dan beli secara terang dan tunai, maka berani beli. Tidak mempermasalahkan*

328 Wawancara dengan Kaur Pemerintahan Desa Bajur, 31 November 2016.
329 Wawancara dengan H. Ahmad dan Mulyadi, Pembeli tanah di bawah tangan dari Desa Bajur, 13 Desember 2016.
330 Wawancara dengan Kepala Desa Bajur, Kecamatan Labuapi, Kabupaten Lombok Barat, Ahmad Husni, 26 September 2016.

cakap (berdasarkan usia). Yang penting, dia sudah sepakat itu sudah intinya. Kalau ada masalah cakap dan masalah yang lain-lain nomer sekian, yang penting sepakat dijual dan pembeli sepakat."[331]

Contoh Kasus (4): Jual Beli Tanah Secara Lisan di Lombok Tengah

Lalu Sapaan dengan Baiq Wardah sepakat secara lisan untuk melakukan jual beli sebidang tanah seluas 720 m^2, Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 759, atas nama Baiq Wardah, dan sebuah rumah permanen berukuran 5 x 6 m^2, dengan kesepakatan harga Rp. 110.000.000,- (seratus sepuluh juta rupiah). Lokasi tanah tersebut terletak di Desa Kopang Rembige, Kecamatan Kopang, Kabupaten Lombok Tengah. Alasan mereka untuk saling percaya mengikatkan diri dengan perjanjian lisan, karena mereka masih saudara kandung, sehingga jual beli itu mereka rasa tidak perlu dilakukan di hadapan PPAT, maupun Kepala Desa. Sewaktu jual beli tanah tersebut dilakukan, tak ada seorangpun saksi, bahkan tak ada secarik kertas sekalipun yang ditulis, untuk sekedar menunjukkan kesepakatan-kesepakatan yang dibuat.

"*Awal ceritanya begini ya, tanah yang akan saya beli ini adalah milik saudara kandung saya. Sehingga tidak usah pakai surat menyurat. Pada saat itu, tiang (Bahasa Sasak: saya, red.) bersama adik, adik kandung sendiri, dia hanya mengatakan bayar saja, akhirnya saya bayar. Alasan tidak melalui jalur resmi, karena masih bersaudara. Biasa kita kalau antara keluarga itu, apa lagi kita masih tinggal di desa, belum sempat terpikir bagaimana (apabila terjadi sengketa) ke depannya*."[332]

Setelah sepakat untuk melakukan jual beli, Baiq Wardah (Tergugat 1) meminta uang pembayaran tanah tersebut ditransfer ke rekening Bank BNI milik Tergugat 1.

Pada hari itu juga, tanggal 10 Agustus 2010, Lalu Sapaan (Penggugat) mentransfer uang sejumlah Rp. 110.000.000,- (seratus sepuluh juta rupiah) ke rekening atas nama Hajjah Baiq Wardah, melalui Bank BNI 46, sesuai bukti transfer BNI 46, tanggal 10 Agustus 2010, No. 041708764. Lalu Sapaan kemudian memberitahukan bahwa uang pembelian tanah telah masuk dalam buku rekening Milik Tergugat 1.

Menurut Lalu Sapaan, gejala sengketa mulai terlihat ketika ia menyatakan ingin melakukan balik nama atas nama dirinya, namun Baiq Wardah cenderung menghindar, dengan alasan kita masih bersaudara.

"*Saya bilang begini, 'saya minta balik nama', itu awalnya. Saya minta balik nama, dia tidak ngasih. Dia bilang tidak usah, kita kan bersaudara, berkeluarga. Saya bilang, kita ini kan sudah jual beli, saya punya anak dan anak saya kebetulan laki-laki, itu permasalahannya. Tapi, dia tidak memberikan juga*."[333]

Awalnya, Lalu Sapaan tidak pernah mengkhawatirkan akan terjadi sengketa. Alasannya: "Kita ini bersaudara. Anak saya yang paling besar juga pernah tinggal di rumahnya di Mataram itu. Itu yang menjadi alasan-alasannya. Karena saya dulu di Bali, tidak pernah terlintas masalah ini. Yang penting kita sudah beli, ya sudah."

---

331 Wawancara dengan Kepala Desa Bajur, Kecamatan Labuapi, Kabupaten Lombok Barat, Ahmad Husni, 26 September 2016.
332 Wawancara dengan Lalu Sapaan, 18 September 2016.
333 Wawancara dengan Lalu Sapaan, 18 September 2016.

Namun istri Lalu Sapaan menanyakan, jika sudah beli tanah tentu ada sertifikatnya. Akhirnya, Lalu Sapaan meminta adiknya kembali untuk balik nama.

> "*Konflik ini mulai terjadi karena dia tidak mau balik nama. Alasannya, kita ini bersaudara, anak saya yang paling besar juga pernah tinggal di rumahnya di Mataram itu. Itu yang menjadi alasan-alasannya. Saya juga tidak pernah berpikir masalah itu. Kemudian, isteri saya bilang, kita sudah beli tanah itu di mana sertifikatnya. Nah, baru timbul keinginan*." [334]

Untuk menenangkan perasaan istrinya, Lalu Sapaan kemudian meminta anaknya yang sulung untuk mengambil sertifikat tanah yang masih atas nama Baiq Wardah.

> "*Dulu penguasaan sertifikat ini tidak semulus itu, dikuasai langsung. Tidak, itu saya suruh anak saya yang mengambil. Karena anak saya yang paling besar itu, pernah tinggal di sana. Saya suruh dia, coba ambilkan sertifkat itu di sana. Dikasih dia sama saudara saya ini. Itu saja dikatakan dia nyuri anak saya itu*."[335]

Karena Baiq Wardah tetap menolak balik nama, Lalu Sapaan memintanya untuk menandatangani kwitansi. Baiq Wardah kemudian menandatangani kwitansi penerimaan uang, sesuai bukti kwitansi, hampir setahun setelah jual beli itu dilakukan, tepatnya pada tanggal 25 April 2011, sebagaimana tertera dalam bukti kwitansi.

> "*Kwitansi ini terbit setelah satu tahun kemudian, karena tiang menuntut. Kalau kamu tidak mau balik nama, tandatangani saja kwitansinya. Di pengadilan dia tidak mengaku kalau dia menandatangani kwitansi itu, saya dikatakan menjiplak*."[336]

Menurut Lalu Sapaan, ia kemudian melakukan renovasi rumah tersebut, seperti membuat kamar mandi baru, mengganti kloset, memperbaiki instalasi listrik, mengganti tower yang sudah pecah, dan mengecat tembok.

> "*Dulu di sini tidak terurus, tandon airnya pecah, kamar mandinya sudah rusak semua. Plafonnya juga saya perbaiki sedikit. Tidak bisa saya perbaiki semua, karena tidak mampu, karena saya orang pensiunan*."[337]

Setelah melakukan renovasi rumah tersebut, Lalu Sapaan pergi ke Bali menjenguk keluarganya selama 2 minggu. Sekembalinya dari Bali, ternyata rumah telah dikuasai oleh Lalu Mashudi (adik kandung Lalu Sapaan dan Baiq Wardah), tanpa sepengetahuan dan izinnya.

Sementara menurut Lalu Mashudi (Tergugat 2), adik kandung Lalu Sapaan yang lain, dia mengakui bahwa dia menguasai bangunan dan tanah tersebut, karena disuruh oleh kakaknya, Baiq Wardah. Alasannya, karena Lalu Mashudi tinggal di Kopang, sementara Baiq Wardah sendiri tinggal di Mataram. Selain itu, penguasaan dilakukan agar tanah tersebut tidak dijual kepada orang lain, karena, menurut Lalu Mashudi, Lalu Sapaan ingin menjual tanah itu kepada orang lain. Padahal, sesuai perjanjian awal, Lalu Sapaan diizinkan untuk membeli tanah itu, supaya ada tempat tinggalnya nanti kalau sudah pensiun dan kembali ke Lombok, sebagaimana yang diungkapkan oleh Lalu Mashudi berikut ini:

---

[334] Wawancara dengan Lalu Sapaan, 18 September 2016.
[335] Wawancara dengan Lalu Sapaan, 18 September 2016.
[336] Wawancara dengan Lalu Sapaan, 18 September 2016.
[337] Wawancara dengan Lalu Sapaan, 18 September 2016.

"*Kami ini posisinya antara Lalu Sapaan, Baiq Wardah, dan saya sendiri, adalah saudara kandung. Berdasarkan itu, karena Lalu Sapaan ini, dia selama ini tinggal di Denpasar, menjelang pensiun, beliau diberi tanah ini oleh Baiq Wardah. Diberi dalam artian beli 'ngendeng' (beli minta). Kesepakatan awalnya, tanah ini tidak akan diperjualbelikan lagi oleh Lalu Sapaan kepada orang lain. Itu adalah perjanjian awalnya. Karena ini adalah intern keluarga. Terkait dengan perjanjian awal, karena dia menetap di Denpasar dan kebutuhan finansial, akhirnya tanah yang berlokasi di Kopang Rembige mau dijual oleh Lalu Sapaan. Karena perjanjian awal tadi tidak akan diperjualbelikan, kita memikirkan masa depannya. Karena, di Bali dia tidak mempunyai tanah, dia ngekos lah begitu. Niat Lalu Sapaan yang akan menjual tanah dan bangunan itu sudah keluar dari perjanjian lisan, perjanjian antar saudara. Itulah yang kita cegah. Di sinilah terjadi miskomunikasi, terjadi konflik. Kita saudara semua mempertahankan tanah itu supaya jangan diperjualbelikan. Sementara, dari pihak Lalu Sapaan ingin menjual tanah itu kepada orang lain. Karena, dasarnya pertama, pembelian itu adalah antar saudara tidak seharga semestinya. Beli 'ngendeng'-lah istilahnya. Mungkin kalau orang lain, tidak segitu harganya. Tidak sesuai dengan harga pasar. Yang kita permasalahkan, sebenarnya supaya Lalu Sapaan ini kita harapkan pulang kampung. Sudah ada tanah yang dia miliki, ada tempat yang dia tempati. Jadi, itulah kronologisnya. Kemudian, kita digugat ke Pengadilan. Kita tetap dalam posisi bertahan, niat baik terhadap saudara.*" [338]

Sementara, menurut versi Baiq Wardah, tanahnya itu pernah ditawar orang lain seharga Rp. 250 juta, tetapi tidak diberikan. Baiq Wardah memilih menjual kepada Lalu Sapaan dengan harga jauh lebih murah, dengan pertimbangan hubungan mereka bersaudara kandung. Dalam benaknya, anak-anak mereka nanti bisa menempati tanah dan rumah itu bersama-sama.

Di sini mulai terjadi perbedaan persepsi jual beli antara Lalu Sapaan dengan Baiq Wardah, termasuk Lalu Mashudi. Lalu Sapaan menganggap jual beli yang dilakukan dengan saudaranya, Baiq Wardah, itu adalah jual beli murni, tanpa adanya perjanjian lain. Sementara, dari versi Baiq Wardah, jual beli itu dilakukan untuk dipertahankan sebagai tanah bersama untuk anak-anak mereka.

"*Memangnya saya tidak jual, kebetulan dia (Lalu Sapaan) pensiun. Karena kita kasihan, uang kan cepat habis. Kalau dia tidak investasi untuk anak-anaknya. Nah, adik-adik saya yang lain bilang, kasih aja dia murah-murah sudah, sejuta, asal kita tahu nanti anakmu, anaknya bisa tinggal di sana. Iya, sudah saya bilang, sepakat. Itulah kenapa kita tidak melalui jalur resmi.*"[339]

Karena Baiq Wardah menolak balik nama, sengketa tidak terhindarkan. Menurut versi Lalu Sapaan, sebenarnya telah ditempuh upaya penyelesaian secara kekeluargaan, tetapi karena tidak tercapai kesepakatan, sengketa itu kemudian berlanjut ke pengadilan.

"*Pada waktu dia tidak mau (balik nama), bagaimana caranya kita selesaikan secara kekeluargaan dulu. Kita sudah melalui prosedur dari tingkat bawah, RT, Dusun, Desa, Camat, dan langsung ke Pengadilan. Sebelum kita ke Pengadilan, kita dimediasi melalui desa, dipertemukan kita di kantor desa, tapi dia keras tidak mau. Dia tetap bertahan, dia bilang tidak akan jual. Kalau mau jual, harus ditambah uang. Tambah lagi 100 juta. Kalau mau ditotal dengan tambahannya, menjadi 210 juta. Di mana saya mau cari uang, saya kan orang pensiunan. Kemudian, (ketika) sengketa sampai di Pengadilan kita juga dimediasi di sana, bagaimana supaya masalah ini tidak jadi perkara. Tapi, itu juga tidak bisa. Akhirnya, mau tidak mau, kita lanjutkan saja sampai Mahkamah Agung segala.*

[338] Wawancara dengan Lalu Mashudi, 16 Oktober 2016.
[339] Wawancara dengan Baiq Wardah, 17 September 2016.

Dia banding-banding terus. Dari Pengadilan Kabupaten, tiang (saya) menang, di Provinsi tiang menang juga. Terus dia ke Mahkamah Agung, keluarlah putusan ini (maksudnya, Putusan No. 596 K/Pdt/2012, red.)."[340]

Kepala Desa Kopang Rembige juga membenarkan terjadinya perbedaan persepsi antar saudara ini, pada waktu dipertemukan di Desa. Ketika pertemuan itu tidak memuaskan para pihak, kemudian dilanjutkan ke Pengadilan. Seperti diungkapkan oleh Kepala Desa terkait, Agus Adrianto:

"*Kita tidak pernah ada pertemuan antara kedua belah pihak, karena, saya sudah bilang, bertemu caranya. Malu kita, karena ini keluarga. Bila perlu, tidak ada pihak ketiga di situ. Saudara kandung ini. Itu saran saya. Nah, karena ada kaitannya dengan Lalu Mashudi (tergugat II), saya lupa-lupa ingat. Mashudi ini disuruh menjaga tanah yang ada di sini. Itu dasar saya manggil, karena Mashudi ini warga Kopang. Dia yang menguasai tanah itu, karena Mashudi warga Kopang, ada juga saudara yang lain tinggal di sana. Kalau tidak salah, hanya Mashudi yang mau bicara dengan Lalu Sapaan. Masing-masing punya argumen sendiri, tidak ketemu, sama-sama bertahan. Apa maksud uang itu, saya lupa, itulah dia langsung ke Pengadilan*." [341]

Sedangkan Baiq Wardah tidak pernah membayangkan, jika akhirnya digugat ke pengadilan oleh saudara kandungnya. Seingat Baiq Wardah, sewaktu perjanjian lisan, ia menjual tanah dengan harga murah kepada saudara kandungnya, tanpa perlu balik nama.

"*Karena saya tidak mau balik nama, kata kakak saya (Lalu Sapaan), 'padahal uang sudah saya lunasi'. Saya tetap tidak mau tandatangan balik nama. Karena, dulu waktu kita perjanjian, kalau saya mati, anak saya mau tinggal di situ diperbolehkan. Begitu juga anak situ (maksudnya, anaknya Lalu Sapaan, red.), kalau mau tinggal di sana boleh. Kita sama-sama di tanah itu, sudah berjalan empat tahun. Tapi, karena isterinya minta balik nama, saya bilang itu bukan urusan kamu, ini adalah urusan saya dengan saudara saya. Dihasut suaminya, kakak saya ini, sampailah begini. Dia melaporkan kami ke Pengadilan, karena saya tidak mau balik nama. Dulu saya jual murah-murah ini dengan perjanjian tidak usah balik nama. Perjanjian ini sudah oke*."[342]

Sementara, Lalu Sapaan mengaku trauma dengan jual beli secara lisan, meskipun dengan saudara sendiri.

"*Dengan kejadian ini, kita ambil hikmahnya-lah. Kita lewat jalur hukum sudah sekarang seperti yang kita tahu. Karena sebelumnya tidak pernah terlintas, mimpipun tidak pernah, akan terjadi kejadian seperti ini. Sehingga, saya bilang sama anak-anak, kalau ada transaksi sekecil apapun, pakai surat menyurat, biar ada hitam di atas putih. Jangankan sama orang lain, sama saudara saja begini*."[343]

Pertimbangan dan putusan hakim

Dalam putusannya, penalaran hakim dimulai dengan pertanyaan: apakah antara Penggugat dengan Tergugat 1 telah ada kesepakatan jual beli terhadap obyek sengketa, dan apakah kesepakatan yang dibuat oleh Penggugat dan Tergugat 1 tersebut sah?

Menurut hakim, berdasarkan Putusan No. 51/Pdt.G/2011/PN Pra., tanggal 10 Mei 2012, karena sebagian dalil Penggugat dibantah oleh Tergugat, maka berlaku ketentuan Pasal 1865

[340] Wawancara dengan Lalu Sapaan, 18 September 2016.
[341] Wawancara dengan Kepala Desa Kopang Rembiga, Kabupaten Lombok Tengah, Agus Adrianto, 2 Oktober 2016.
[342] Wawancara dengan Baiq Wardah, 17 September 2016.
[343] Wawancara dengan Lalu Sapaan, 18 September 2016.

KUHPerdata dan Pasal 283 Rbg yang menyatakan: 'setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak atau guna meneguhkan hak sendiri atau membantah hak orang lain, menunjuk pada sesuatu peristiwa diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut'. Oleh karenanya, menurut Majelis Hakim, kewajiban pertama diberikan kepada Penggugat untuk membuktikan kebenaran dalil-dalil yang diajukannya, tetapi dengan tidak mengenyampingkan kewajiban Para Tergugat untuk membuktikan juga dalil-dalil bantahannya. Hal ini dilakukan, agar beban pembuktian menjadi adil bagi Para Pihak, sehingga tercipta suatu pembuktian yang sinergis dan tidak berat sebelah.

Hakim kemudian mempertimbangkan bukti transfer melalui BNI 46 sebesar Rp. 110.000.000, serta dikuatkan oleh keterangan saksi-saksi, bahwa Lalu Sapaan menempati dan merenovasi rumah di atas tanah sengketa. Setelah empat bulan tinggal di obyek sengketa, Lalu Sapaan pulang ke Bali dan kunci rumah dititipkan kepada Sugiharto (saksi), dan selanjutnya meminta saksi untuk menitip kunci tersebut kepada kakak Lalu Sapaan yang lain, bernama Hajjah Zohrah. Setelah hari raya, Lalu Sapaan datang lagi ke Lombok, namun tidak tinggal lagi di rumah sengketa, karena rumah tersebut ditempati oleh Tergugat 2 (Lalu Mashudi).

Berdasarkan dalil tetap (Pasal 310 Rbg), bukti surat dan saksi-saksi, Majelis Hakim mempunyai cukup alasan dan berpendapat 'adanya persangkaan yang kuat', bahwa uang yang ditransfer oleh Penggugat (Lalu Sapaan) kepada Tergugat 1 (Baiq Wardah) itu sejumlah Rp. 110.000.000, dan obyek sengketa kemudian dikuasai selama 3-4 bulan oleh Penggugat yang selanjutnya melakukan renovasi terhadap obyek sengketa, dan juga dikuasainya Sertifikat Hak Milik No. 759, atas nama Baiq Wardah oleh Penggugat, sampai dengan Pemeriksaan gugatan ini disidangkan. Hal ini dapat dijadikan sebagai persangkaan yang kuat bagi Majelis Hakim, bahwa telah ada kesepakatan jual-beli obyek sengketa antara Penggugat dan Tergugat 1, diawali dengan adanya pembayaran oleh Penggugat dan pembayaran tersebut telah diterima oleh Tergugat 1, dan setelah pembayarannya selanjutnya diikuti oleh penyerahan (*levering*) obyek sengketa dan Sertifikat Hak Milik atas obyek sengketa (*Vide* Yurisprudensi MARI No. 516/Pdt/1995, tertanggal 27-6-1997).

Hakim berpendapat bahwa berdasarkan hal tersebut di atas, Penggugat telah dapat membuktikan dalil gugatannya, yakni antara Penggugat dengan Tergugat I telah ada kesepakatan jual beli terhadap obyek sengketa. Sedangkan para tergugat tidak dapat membuktikan dalil sangkalannya, sehingga berdasarkan hal tersebut di atas, Petitum Penggugat yang memohon menyatakan perjanjian lisan untuk melakukan jual beli tanah beserta bangunan rumah di atasnya dalam gugatan adalah sah menurut hukum.

Kemudian, Majelis Hakim mempertanyakan, apakah penguasaan obyek sengketa yang dilakukan oleh Tergugat 2 merupakan Perbuatan Melawan Hukum? Menurut Majelis Hakim, perbuatan Tergugat 2 (Lalu Mashudi) yang telah menguasai rumah di atasnya (obyek sengketa) tanpa seizin penggugat selaku pemiliknya, adalah perbuatan melawan hukum.

Majelis Hakim, dalam pertimbangannya, berpendapat bahwa dalam ketentuan Pasal 1338 KUHPerdata disebutkan 'semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan Undang-Undang berlaku sebagai Undang-Undang bagi mereka yang membuatnya, persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan ke dua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh Undang-Undang, Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik'.

Dalam amar putusannya, Majelis Hakim[344] menyatakan:

- *Perjanjian lisan antara Penggugat dengan Tergugat 1 untuk melakukan jual beli tanah beserta bangunan rumah di atasnya (obyek sengketa) sebagaimana tersebut dalam gugatan adalah sah menurut hukum.*
- *Menyatakan tindakan Tergugat 1 membatalkan jual beli obyek sengketa berupa tanah beserta bangunan rumah di atasnya secara sepihak tanpa mufakat dengan Penggugat adalah perbuatan melawan hukum yang merugikan Penggugat.*
- *Menyatakan perbuatan Tergugat 2 yang telah menguasai tanah yang di atasnya terdapat bangunan rumah (obyek sengketa) tanpa seijin Penggugat selaku pemiliknya adalah perbuatan melawan hukum.*

Pertimbangan Hakim Pengadilan Negeri Praya tersebut dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Mataram dalam putusan No. 120/PDT/2012/PT. MTR pada tanggal 19 Oktober 2012. Kemudian, dalam tingkat kasasi dinyatakan bahwa Mahkamah Agung menilai putusan Pengadilan Negeri Praya telah benar dan tidak salah dalam menerapkan hukum.[345]

Menurut pertimbangan Hakim Agung dalam kasus jual beli tanah secara lisan tersebut, Termohon Kasasi/Terbanding/Penggugat (Lalu Sapaan) berhasil membuktikan dalil gugatannya, karena ternyata telah terjadi jual beli obyek sengketa antara Penggugat, selaku pembeli, dan Tergugat, selaku penjual. Di mana Penggugat telah melunasi dengan membayar harga pembelian obyek sengketa dengan cara melalui transfer dan bukti kwitansi, sehingga pengingkaran Tergugat atas jual beli obyek sengketa dengan cara tidak mau melanjutkan proses jual beli dengan membuat Akte Jual Beli (AJB) adalah merupakan perbuatan cedera janji/wanprestasi atas kesepakatan jual beli obyek sengketa tersebut. Dengan demikian, pertimbangan hukum Pengadilan Tinggi Mataram yang telah menguatkan putusan Pengadilan Negeri Praya dengan mengabulkan gugatan Penggugat, telah tepat dan benar, serta tidak salah dalam menerapkan hukum.

Catatan:

- Pada kasus di atas, jual beli di bawah tangan dilakukan oleh pihak penjual dan pihak pembeli, karena mereka merasa masih mempunyai hubungan keluarga. Sehingga, mereka saling percaya. Meskipun objeknya adalah tanah bersertifikat dan masih terdaftar atas nama penjual, pembeli percaya begitu saja untuk melakukan pembelian melalui transfer tanpa perjanjian secara tertulis dan saksi-saksi, bahkan tidak berpikiran untuk melakukan upaya balik nama.

- Pada kasus di atas, terlihat bahwa meskipun prinsip 'terang' dan prosedur jual beli diabaikan oleh para pihak dalam transaksi jual beli tanah. Tetapi, sepanjang hakim merasa yakin bahwa telah terjadi transaksi jual beli, meskipun secara lisan, tetap diakui sah menurut hukum. Sehingga, pembeli bisa dimenangkan dengan alat pembuktian hanya bukti transfer di pengadilan tanpa melalui PPAT (bisa mengabaikan prinsip terang/sekurang-kurangnya tidak dilakukan di hadapan kepala desa dan tidak ada saksi satu pun) dan pendaftaran (balik nama). Dalam konteks pembeli yang beritikad baik, semestinya juga dipertimbangkan, untuk jual beli di bawah tangan, apakah para pihak

[344] Nama-nama majelis hakim: Sumedi, SH., MH. (Hakim Ketua), I Gede Karang Anggayasa, SH., dan A.A. Putra Wiratjaya, SH (Hakim Anggota).
[345] Putusan Mahkamah Agung No. 596 K/Pdt/2012. Nama-nama majelis kasasi: Soltoni Mohdally, SH, MH, Hamdi, SH.,M.Hum, dan Dr. Andi Syamsu Alam, SH., MH.

telah memenuhi unsur-unsur riil, tunai, dan terang. Jika jual beli tanah secara lisan tanpa dilakukan di hadapan yang berwenang dan saksi-saksi, maka jual beli itu tidak memenuhi unsur terang, sehingga tidak dapat dikategorikan pembeli yang beritikad baik.

Perspektif Jual Beli Tanah di Bawah Tangan di Magelang

Perbedaan praktek administrasi pertanahan di pedesaan di Jawa (khususnya desa-desa di Magelang), jika dibandingkan dengan di Lombok, Buku C Desa di sana masih tersimpan rapi dan menjadi dasar rujukan kepemilikan tanah di desa. Sementara di Lombok, Buku C sudah tidak digunakan sejak tahun 1990-an dan tidak tersimpan di kantor desa.[346]

Buku C Desa atau biasa disebut oleh masyarakat desa sebagai *buku gede* adalah buku catatan resmi di kantor Desa mengenai bidang tanah atau Persil yang ada di Desa tersebut. Pada mulanya adalah dasar catatan yang dipergunakan oleh perangkat desa untuk memungut Iuran Pendapatan Daerah (IPEDA). Catatan ini diberlakukan sebelum lahirnya UUPA, dan kemudian, setelah lahirnya UU No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, iuran semacam ini dikenal dengan nama Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Sebelum Pemerintah Indonesia merapikan pencatatan pertanahannya, catatan IPEDA ini dulunya menjadi rujukan masyarakat desa dan diandalkan kebenarannya, karena di dalamnya terdapat data berupa nama pemilik tanah, riwayat peralihannya, luasan, bentuk darat atau sawah, hingga posisi tanah sesuai persil dan blok dapat diidentifikasi oleh catatan tersebut. Sehingga, wajar jika kebanyakan masyarakat pedesaan meyakini bahwa *buku gede* itu dasar kepemilikan tanah di desa, sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Desa Jogonegoro:

> *"Buku gede itu C desa, itu dari jaman dulu. Menunjukkan asal usul tanah. Sampai sekararg masih dipakai, itu kuncinya kepala desa di situ. Tidak ada pembaharuan letter C. Kalau kehilangan ini bisa nangis saya. Meskipun (Buku C) datanya sejak tahun 1990-an tidak diperbaharui lagi, tetapi kutipan Buku C digunakan sebagai salah satu alat bukti untuk permohonan sertifikat. Biasanya saya bukakan kalau ada permintaan pensertifikatan tanah. Saya akan cari asal usul tanahnya. Tanah milik siapa, kalau cucunya yang mensertifikatkan, maka akan dicari siapa mbah (kakek/nenek) dan buyutnya (orang tuanya kakek/nenek). Sampai sekarang ini masih asli. Ini daftar seluruh tanah di desa Jogonegoro."*[347]

Sebagaimana di Lombok, praktek jual beli di bawah tangan juga masih dapat ditemui di Jawa Tengah, khususnya di wilayah pedesaan di Magelang. Jual beli tanah di bawah tangan di Magelang ini (dalam arti tidak dilakukan di hadapan Notaris/PPAT), tetap harus dilakukan di hadapan Kepala Desa, dan disaksikan oleh Kepala Dusun.

> *"Ndak bisa, Mas, pensertifikatan tanpa melibatkan kepala desa. C desanya (maksudnya, letter C, red.) mau ikut siapa, kalau nggak ke kepala desa? Syarat bisa mengajukan permohonan sertifikat tanah harus ada C desa. C desa yang mengeluarkan kepala desa. Dia mau abal-abal, nggak bisa.*

[346] Perbandingan pengamatan di Desa Sajang (Lombok Timur), Kopang Rembige (Lombok Tengah), dan Bajur (Lombok Barat), dengan pengamatan di Desa Jogonegoro dan Desa Bhumiredjo (Magelang).
[347] Wawancara dengan Kepala Desa Jogonegoro, Mertoyudan, Kabupaten Magelang, Edi Mukhamad Fauzi, 10 Januari 2017.

Nomor ada di buku gede tanah. Dia mau ngarang-ngarang, nggak bisa. Makanya, buku gede ini saya simpan rapat-rapat." [348]

Jual beli tanah di Desa Jogonegoro, Mertoyudan Kabupaten Magelang, memang ada yang melalui PPAT, namun ada pula yang melalui pejabat desa. Praktek jual beli di bawah tangan, biasanya para pihak awalnya datang ke Kepala Dusun, kemudian diarahkan ke Kepala Desa, serta yang melakukan pencatatan dan pengarsipan adalah Carik (Sekretaris Desa).

"*Trus gimana ya, pengetahuan orang kan beda-beda, Mas. Ada yang petani, sekolah pun belum tentu tahu hukum. Sarjana hukum, kadang-kadang belum mesti paham hukum. Tapi, beda dengan orang berpengalaman. Lha, ini makanya orang jual beli kadang-kadang cukup di bawah tangan itu, yang penting penjual juga sudah tidak mengganggu lagi. Jual beli di bawah tangan melalui desa tidak banyak, sebulan belum tentu ada, paling misalnya dua bulan sekali ada jual beli. Kalau tanah masih status C desa, biasanya orang datang ke desa. Kedua belah pihak hadir di desa, terus saya buatkan akte jual beli sesuai dengan prosedur saya. Di atas materai, ada saksinya. Biasanya, Sekdes dan Kepala Dusun di mana lokasi tanah berada, serta mengetahui Kepala Desa. Tidak hanya jual beli, kadang orang datang ke desa, balik nama SPPT. Seolah-olah, kalau pegang SPPT merasa sudah memiliki, bahwa tanah itu 'wes tanahku' (sudah tanah milik saya). Sah. Padahal, secara hukum bukti kepemilikan adalah sertifikat. Tapi, ada pula kadang orang yang takut (maksudnya khawatir terjadi masalah), kemudian membawa notaris. Kadang-kadang, notaris juga melibatkan Kepala Desa, karena Kepala Desa yang punya wilayah. Mau balik nama tetap menggunakan tanda tangan Kepala Desa*." [349]

Kepala Desa Jogonegoro, Magelang, Edi Mukhamad Fauzi, menjelaskan pengertian 'riil' dan 'kontan' sebagai berikut:

"*Namanya riil kan tidak harus di depan saya. Saya tanya, sebelum saya membuatkan perjanjian jual belinya, apakah pembeli sudah membayar secara tunai atau belum? Apakah penjual telah menerima uang? Kalau saya tanya sudah nerima, ya sudah. Saya percaya saja. Saya buatkan perjanjiannya saja, sudah tanda tangan, ya sudah. Kalau belum, masak mau tanda tangan, kan nggak mungkin. Misalnya kurang, tak suruh baca dulu. (Kalau) sudah tanda tangan, berarti dia mau. Tapi, ada yang melakukan pembayaran di depan saya, menjadikan saya sebagai saksi. Dalam perjanjian itu, juga saya tulis harga tanahnya.*" [350]

Eko, warga Desa Jogonegoro, menceritakan pengalamannya dalam melakukan pembelian tanah di bawah tangan melalui desa. Penjualnya kebetulan juga warga Desa Jogonegoro. Prosesnya sederhana, penjual mendatangi Eko dan menawarkan tanahnya, "*Pak eko tolong kalau punya duit, tanah saya dituku (dibeli)*." Lalu, antara penjual dan pembeli *rembugan* (musyawarah) tentang harga. Setelah sepakat, mereka menghadap kepala desa untuk melakukan jual beli di bawah tangan. Untuk memastikan agar tidak terjadi sengketa di kemudian hari, anak-anak (ahli waris) penjual dikumpulkan untuk menyaksikan transaksi jual beli itu.[351]

---

[348] Wawancara dengan Kepala Desa Jogonegoro, Mertoyudan Kabupaten Magelang, Edi Mukhamad Fauzi, 23 September 2016.
[349] Wawancara dengan Kepala Desa Jogonegoro, Mertoyudan Kabupaten Magelang , Edi Mukhamad Fauzi, 23 September 2016.
[350] Wawancara dengan Kepala Desa Jogonegoro, Mertoyudan Kabupaten Magelang , Edi Mukhamad Fauzi, 23 September 2016.
[351] Wawancara dengan Pembeli Eko, warga Dusun Punduhan, Desa Jogonegoro, Magelang, 23 Desember 2016.

Pengamatan Peneliti, dalam surat jual beli di bawah tangan tersebut dicantumkan nama penjual sebagai pihak pertama dan pembeli sebagai pihak kedua. Kemudian, terdapat pernyataan bahwa pada hari ini, tanggal sekian, kedua belah pihak menghadap ke kepala desa untuk melakukan jual beli tanah yang tertera dalam SPPT nomor sekian, luas sekian, mengadakan jual beli dengan ketentuan nilai jual sekian.

Pihak pertama telah mengeluarkan uang untuk membayar nilai terkait, serta pihak kedua benar-benar telah menerima uang dari pihak pertama untuk pembelian tanah tersebut. Disebutkan pula, bahwa benar, pihak kedua benar-benar memiliki sebidang tanah di Desa Jogonegoro dengan C desa sekian-sekian (dengan nomor yang tertera dalam Buku C Desa). Di dalamnya disebutkan batas-batasnya, seperti sebelah kanan punya siapa, sebelah kiri dengan siapa. Surat itu ditandatangani oleh penjual dan pembeli, saksi-saksi Sekretaris Desa dan Kepala Dusun, dengan mengetahui Kepala Desa.

Perjanjian di bawah tangan itu dianggap telah mempunyai kekuatan hukum, karena dibubuhi materai.

> "*Perjanjian itu kan juga bukti (peralihan) kepemilikan, to? Di atas materai ini kan, walaupun cuman kayak gini, kan mempunyai kekuatan hukum, to, lha wong dikeluarkan oleh negara. Makanya, buktinya pembeli saya kasih, penjual saya kasih, dan arsip desa. Kan untuk njagani (antisipasi). Rangkap tiga, Mas, tidak cuman satu. Dan kwitansi juga di atas materai. Ini lho buktinya, kalau tanah itu sudah benar-benar saya beli tanah itu. Materai itu barangnya kecil, tapi ada fungsinya, Mas. Secara hukum ada kekuatannya, meski tanah belum bersertifikat. Makanya, tadi saya bilang, benda tidak bergerak seperti tanah barang bukti sahnya sertifikat, tapi kalau belum bersertifikat, jual belinya ya itu, pake materai. Jenengan (anda) pegang itu ada kekuatannya. Kepala desa ini kan jabatan to, Mas, bukan main-main kalau ngasih tanda tangan. Orang pun merasa terlindungi dengan ada tanda tangan saya, sebelum dia balik nama mau disertifikatkan (maksudnya, permohonan sertifikat pertama kali, red.).*"[352]

Terkait dengan kehati-hatian, Kepala Desa Jogonegoro mengklaim bahwa arsip jual beli tanah tersimpan di Kantor Desa, sehingga mencegah kemungkinan orang menjual objek yang sama lebih dari satu kali. Di samping itu, Kadus (Kepala Dusun) tempat objek tanah yang akan dijual selalu dilibatkan, baik sebagai saksi sewaktu pengukuran, maupun saat jual beli.

> "*Saya hati-hati. Kalau di sini yang paling rentan (itu) masalah tanah, orang mau nikah, dan kependudukan. Saya selalu hati-hati. Kalau nggak hati-hati, saya bisa terseret hukum. Kalau di desa saya, kalau ada orang seperti itu, insya Allah ketahuan. Suatu ketika, PPAT mau mengukur, tetep konangan (ketahuan). Misalnya, di sini sudah dijual di bawah tangan, misalnya saya sudah berhenti sebagai Kepala Desa, mau dijual lagi, pasti konangan. 'Lho, itu kan sudah dijual ke si A kan? Ini lho buktinya, di arsip desa ada. Kok sudah dijual, mau dijual lagi?' Kadus juga saya libatkan sebagai saksi, termasuk dalam pengukuran. Suatu ketika ada sengketa tanah, yang saya panggil Pak Kadus. Pak Kadus saya tanya, 'pernah menjadi saksi jual beli tanah ini ga?' Oh, iya, dulu patoknya di mana? Di sini. Ya sudah, orang yang bersengketa nggak bisa bicara. Jadi, fungsinya Kadus sebagai saksi itu*

[352] Wawancara dengan Kepala Desa Jogonegoro, Mertoyudan Kabupaten Magelang , Edi Mukhamad Fauzi, 23 September 2016.

tadi, Mas. Tidak sekedar tanda tangan, tak kasih uang. Jadi, misalnya terjadi sengketa di kemudian hari, ia bisa menengahi masalah sengketa tersebut." [353]

Kepala Desa Jogonegoro menyadari kelemahannya, jika hanya mengandalkan saksi-saksi saja, karena satu masa dia/mereka akan meninggal dunia. Sebagai katup pengaman, Kepala Desa membuat akta jual beli bawah tangan rangkap bermeterai, untuk pembeli, penjual, dan arsip desa.

"*Makanya, saya dalam membuat akte jual beli membikin dua. Penjual pegang satu, pembeli satu. Saya simpan fotokopinya. Pembelinya memegang akte yang ada meterainya asli, penjual juga, dan saya pegang yang fotokopinya. Suatu ketika, kalau sudah ganti Kepala Desa, saya buka arsip masih ada. Misalnya ada salah satu saksi yang meninggal, kan masih ada saksi yang lain. Misalnya kalau saya sudah tidak menjabat lagi sebagai Kepala Desa, bisa diajak ngomong apabila ada sengketa. Tapi, kalau jual beli yang mau disengketakan apa? Iya, to?*" [354]

Tidak jauh berbeda dengan praktek di Desa Jogonegoro, Kecamatan Mertoyudan, warga Desa Bhumiredjo, Kecamatan Tidar, juga masih ada yang melakukan transaksi jual beli melalui Kepala Desa. Jual beli di bawah tangan ini dilakukan dengan jalan para pihak datang ke kantor pemerintahan desa untuk melakukan transaksi jual beli. Proses transaksi jual beli didahului dengan menghadap Kepala Desa untuk dibuatkan perjanjian jual beli.

Peran Carik (Sekretaris Desa) sangat penting, yakni mencatat dan menyimpan arsip pencatatan jual beli tanah di bawah tangan, sehingga meskipun terjadi pergantian kepala desa, arsip jual beli di bawah tangan masih tersimpan di kantor desa. Sebagai contoh, Sekretaris Desa, Darmadi, telah menjabat Sekretaris Desa Bhumiredjo selama 18 tahun.[355]

Peran Kepala Desa juga penting dalam menyaring transaksi-transaksi tanah yang bermasalah. Sebelum transaksi jual beli dilakukan, Kepala Desa akan memeriksa apakah tanah ini benar-benar tidak dalam sengketa atau statusnya masih samar-samar. Biasanya, sengketa yang terjadi di desa adalah sengketa waris. Untuk mengetahui apakah tanah yang akan diperjual belikan tidak dalam sengketa waris, Kepala Desa akan memeriksa kepemilikan tanah melalui Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT). Apabila SPPT masih atas nama orang tua pihak penjual, maka harus mendapat persetujuan dan tanda tangan ahli waris, atau sudah dilakukan pembagian waris.

"*Biasanya, sebelum melakukan jual beli, saya mengecek apakah tanah tersebut bermasalah atau tidak. Yang terpenting adalah adanya pembagian ahli waris, kecuali sudah bersertifikat. Kalau sudah ada pembagian ahli waris, Desa baru berani. Karena Desa bertugas untuk mutasi tanah tersebut. Misal, apabila tanahnya sudah ada ahli waris, Desa tinggal memberikan surat keterangannya dan mutasi SPPT-nya. Kalau tidak lewat desa, kan tidak bisa. Kita hanya melayani tanah yang tidak bermasalah. Kalau yang bermasalah, kita tidak berani. Sepengetahuan saya, saya tidak akan menerima, kalau tanah itu masih samar-samar. Minimal dia sudah punya SPPT atas nama bukan orang tuanya. Contoh, nama bapak saya Ali Mustofa. Tanahnya sudah diwariskan, tapi kemudian dia memutasi SPPT dengan nama saya. Secara tidak langsung, dia sudah membagi waris, hibahlah istilahnya, karena dia masih hidup. Kalau misalnya tanah itu masih SPPT-nya atas nama orang tua, maka saya harus mengadakan pembagian waris. Contoh tadi, bapak saya namanya Ali Mustofa. Ali Mustofa itu punya anak berapa. Contoh, tanahnya 4 hektar, terbagi atas 6 orang. Ya kemudian kita bagi atas*

[353] Wawancara dengan Kepala Desa Jogonegoro, Mertoyudan Kabupaten Magelang , Edi Mukhamad Fauzi, 23 September 2016.
[354] Wawancara dengan Kepala Desa Jogonegoro, Mertoyudan Kabupaten Magelang , Edi Mukhamad Fauzi, 23 September 2016.
[355] Wawancara dengan Sekretaris Desa Bhumiredjo, Darmadi, 10 Januari 2017.

nama orang 6 itu sesuai ahli warisnya, kemudian dimutasikan atas nama anak-anaknya 6 orang tersebut." [356]

Setelah dipastikan bahwa tanah tersebut tidak dalam sengketa, Kepala Desa selanjutnya akan membuatkan perjanjian jual beli tiga rangkap. Masing-masing pihak akan mendapatkan surat perjanjian tersebut, dan satu rangkap disimpan sebagai arsip desa untuk juga disetorkan kepada Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kabupaten.

Pembayaran transaksi jual beli dilakukan di hadapan Kepala Desa. Apabila pihak pembeli tidak dapat membayar secara lunas pada saat itu juga, maka dalam perjanjian jual beli akan dicantumkan klausula tentang pembayaran ini, dengan menyebut nominal yang sudah dibayarkan dan nominal yang belum dibayarkan. Pembayaran yang dilakukan di hadapan Kepala Desa ini juga untuk memastikan bahwa Kepala Desa yang memiliki tanggung jawab atas tanah yang diperjualbelikan. Apabila bermasalah di kemudian hari, hal tersebut akan merusak reputasi Kepala Desa sebagai pejabat desa yang dipilih langsung oleh warga desa. Pembayaran itu juga disaksikan oleh Kepala Dusun.

"*Penjual dan pembeli datang ke Desa dengan membawa uangnya. Tidak bisa, misalnya, 'saya sudah beli tanah sebesar 35 juta', tapi hanya dalam kata-kata. Tidak bisa. Penjual dan pembeli datang ke Kepala Desa, terjadi akad jual beli di situ, nanti juga difoto, disaksikan Kepala Desa. Uangnya itu dikasihkan di situ, disaksikan Pak Kadus setempat. Apabila tidak terjadi pelunasan pembayaran, maka dalam perjanjian akan dituliskan, 'baru dibayar segini'. Biasanya seperti itu.*"[357]

Untuk memastikan bahwa penjual adalah pemilik yang sah untuk mengalihkan tanah tersebut, Kepala Desa akan meminta Kepala Dusun untuk menjelaskan riwayat kepemilikan tanah yang dijadikan sebagai objek jual beli. Ada 11 dusun di Desa Bhumiredjo, di mana masing-masing dusun paling banyak terdiri dari 120 KK. Kepala Dusun merupakan tokoh yang cukup dikenal oleh warga dusun tersebut, karena ia dipilih langsung oleh warga untuk masa waktu 15 tahun.

"*Kenapa saya tahu? (Bisa memastikan bahwa penjual adalah orang yang berhak, red.) Ya saya tanya Pak Kadusnya. Kan gitu, he-he-he… Pak Lurah kan punya anak buah banyak, karena Pak Kadus lebih mengenali warganya. Di sini ada 11 dusun, nggak mungkin saya bisa mengenali setiap warga sini. Yang tahu ya Pak Kadusnya. Sebenarnya Kepala Desa nggak tahu, Pak Kadusnya yang tahu. Makanya, Pak Kadus yang menjadi saksi, dia yang juga mengukur. Kalau sudah tidak ada masalah, ya sudah.*"[358]

Surat perjanjian tersebut selanjutnya dijadikan sebagai bekal untuk melakukan mutasi SPPT yang sebelumnya atas nama penjual, menjadi atas nama pembeli. Dengan memegang SPPT atas nama sendiri, warga masyarakat sudah cukup aman, karena mereka merasa SPPT itu sebagai alat bukti kepemilikan.

"*Orang sini sudah cukup dengan dimutasi SPPT atas nama pembeli. Besok saya dimutasi ya, Pak?' 'Iya, kita akan mutasi dengan nama jenengan.' Kalau yang membeli meminta untuk disertifikatkan, akan kita sertifikatkan. Kalau yang tidak, ya mungkin dia sudah seneng dengan SPPT, karena kita*

[356] Wawancara dengan Kepala Desa Bhumiredjo, Kecamatan Mungkid, Kabupaten Magelang, Muhammad Nur, 13 November 2016.
[357] Wawancara dengan Kepala Desa Bhumiredjo, Kecamatan Mungkid, Kabupaten Magelang, Muhammad Nur, 13 November 2016.
[358] Wawancara dengan Kepala Desa Bhumiredjo, Kecamatan Mungkid, Kabupaten Magelang, Muhammad Nur, 13 November 2016.

ukur ulang. Pak Kadus biasanya yang melakukan pengukuran ulang. Kanan kirinya milik siapa. Kalau ada sengketa, di situlah diselesaikan sengketa batas tanah, ini yang bener mana." [359]

Warga Desa Bhumiredjo sudah merasa cukup yakin dengan memegang SPPT sebagai tanda bukti kepemilikan atas tanah. Hal ini terjadi, karena pada waktu melakukan jual beli juga dilakukan pengukuran ulang yang dilakukan oleh Kepala Dusun, dan para pemilik tanah yang berada di sebelah tanah yang diperjualbelikan. Para pemilik tanah di sebelahnya, turut terlibat dalam proses pengukuran tanah tersebut. Apabila terjadi sengketa batas dan kepemilikan, dapat diselesaikan pada saat itu juga, sehingga tidak terjadi sengketa di kemudian hari.

Kepala Desa sebenarnya menyadari bahwa SPPT bukanlah tanda bukti kepemilikan tanah, sehingga ia selalu menyarankan warga yang akan melakukan jual beli tanah, untuk melakukan jual beli di hadapan PPAT, agar dapat dilakukan pendaftaran tanah untuk menghindari terjadinya sengketa tanah.

"Kebanyakan belum bersertifikat. Karena, jarang sekali orang yang melakukan pendaftaran tanah. Setelah jual beli apakah akan disertifikatkan, itu terserah kepada penjual dan pembeli. Setelah terjadi jual beli, biasanya tidak dilakukan pendaftaran tanah, kalau dia sudah pegang akad (perjanjian) jual beli, kemudian dimutasi, masyarakat sudah seneng, Mas. Padahal, sebenarnya mutasi (SPPT) itu bukan hak milik tanah, (karena) hak milik tanah adalah sertifikatnya. Ya mungkin kalau di perkotaan beda. Di sini sengketa tanah kan jarang. 'Oo... iki tanahku 300 meter', ketika yang lain sudah menerima ya sudah, karena sebelumnya juga kita ukur." [360]

Selama tiga tahun menjabat sebagai Kepala Desa Bhumiredjo, Muhammad Nur tidak pernah mendapati adanya sengketa jual beli tanah. Kesadaran warga desa akan kontrol yang dilakukan oleh Kepala Dusun dan Kepala Desa dalam mengenali setiap tanah dan pemiliknya, membuat warga desa tidak berani bertindak ceroboh dalam mengklaim tanah milik orang lain. Karena, dengan adanya buku pajak dan surat ukur yang tepat, membuat tidak ada warga yang keberatan dengan penguasaan suatu bidang tanah oleh seseorang. Justru sengketa tanah terjadi pada wilayah perumahan yang tanahnya sudah disertifikatkan dan jual beli dilakukan di hadapan PPAT, tanpa mengetahui Kepala Desa dan tidak melibatkan Kepala Dusun.

"*Selama tiga tahun menjabat Kepala Desa, belum ada sengketa tanah. Ya mungkin kalau disini sudah banyak yang menyadari. Jadi, disini jarang terjadi sengketa tanah. Ya mungkin, selain ia punya buku pajak dan sebagainya, surat ukur yang tepat, biasanya tidak komplainlah, nggak neko-neko. Mungkin di kota saja yang banyak terjadi sengketa tanah.*

Biasanya, terjadi sengketa tanah, karena ia menjual di atas tangan (melalui PPAT, red.). Itu kan tidak lewat Desa? Kemarin justru sengketa terjadi di perumahan, sudah bersertifikat malahan. Sebagai Kepala Desa, karena sertifikat itu sebagai hukum, saya berpegang pada sertifikat. Saya sampai digeruduk 3 pengacara, Mas. Maksudnya, saya bukan sok tahu atau tidak. Di gambar sertifikatnya itu ada jalan, (tetapi) ketika ia beli dan sebagainya, itu diklaim bukan jalan. Dia menghadap saya. Dari perumahan menganggap ia tidak ada jalannya, tapi gambar sertifikat ada jalannya. Akhirnya, jalan itu saya patok 8 meter, karena gambarnya seperti itu. Jadi, kalau ada orang menganggap saya

[359] Wawancara dengan Kepala Desa Bhumiredjo, Kecamatan Mungkid, Kabupaten Magelang, Muhammad Nur, 13 November 2016.
[360] Wawancara dengan Kepala Desa Bhumiredjo, Kecamatan Mungkid, Kabupaten Magelang, Muhammad Nur, 13 November 2016.

membela, itu salah, karena saya patokannya sertifikat. 'Bukti saya itu, bukti kamu mana?' Setelah itu, saya persilahkan pembeli bangun rumah. Karena, memang dalam sertifikat ada jalannya.

Kalau jual beli di desa kan jelas, ia membawa SPPT. Kalau itu tanah ahli waris, ya ahli warisnya dikumpulkan, disuruh tanda tangan semua. Kok satu tidak tanda tangan, nggak usah ada jual beli, karena dampaknya nanti setelah tidak menjabat. Berkasnya kan bisa juga hilang. Jadi, sebelum terjadi pembagian waris, kami tidak akan berani untuk melakukan jual beli. Ya silakan, kalau mau jual beli di atas tangan, tapi kalau nggak mau pake prosedur di Desa, ya silahkan saja jual beli di atas tangan. Jangan ke Desa." [361]

Jual beli tanah di Desa Bhumiredjo, menurut keterangan Kepala Desa, biasanya untuk investasi, karena Desa Bhumiredjo dekat dengan pusat pemerintahan Kabupaten Magelang dan Kota Magelang. Biasanya, warga desa memperjualbelikan tanah kering atau tanah kebun. Jarang sekali warga desa yang memperjual belikan tanah persawahan.

Kebiasaan masyarakat yang melakukan jual beli di hadapan Kepala Desa menjadi suatu fenomena umum di pedesaan. Meski dalam pelaksanaannya masih ada beberapa variasi. Jual beli di hadapan Kepala Desa di Desa Jogonegoro dan Bhumiredjo, misalnya, dilakukan langsung di hadapan Kepala Desa, tetapi variasi berbeda dapat ditemui di Desa Ringinanom.

Kepala Desa Ringinanom hanya mengetahui terjadinya perjanjian jual beli di antara pihak, tanpa turut langsung dalam proses perjanjian jual beli. Dia lebih mengandalkan Kepala Seksi (Kasi) Pemerintahan Desa, untuk mengurusi segala hal yang diperlukan dalam proses jual beli tanah. Kasi Pemerintahan memiliki tugas untuk membuatkan perjanjian jual beli secara tertulis rangkap dua. Masing-masing pihak akan memegang surat perjanjian asli, sementara lembar kopi disimpan sebagai arsip desa, agar ke depannya nanti ada bukti tertulis yang dapat menunjukkan adanya peristiwa perjanjian jual beli di antara para pihak tersebut.

Rata-rata perjanjian jual beli tersebut dilakukan terhadap tanah-tanah yang belum disertifikasi atau belum pernah didaftarkan di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hal ini terjadi, karena biaya pendaftaran tanah dianggap tidak seimbang dengan nilai transaksi jual beli tanah di Desa Ringinanom. Desa Ringinanom yang cukup jauh dari akses kota membuat harga tanah sangat rendah. Transaksi-transaksi yang dilakukan di hadapan Kepala Desa hanya transaksi-transaksi kecil, dengan kisaran Rp. 5 juta, sampai dengan Rp. 10 juta. Harga tanah di Desa Ringinanom berada pada kisaran Rp. 25 ribu, hingga Rp. 50 ribu per meter.

Warga desa merasa cukup berat untuk membayar biaya pendaftaran tanah dan jasa PPAT yang besarnya sekitar Rp. 2,5 juta lebih, tergantung dari luas tanah yang diperjual belikan. Dengan jual beli di hadapan kepala desa, masyarakat tidak perlu mengeluarkan biaya lebih, selain biaya transaksi jual beli itu sendiri. Mereka hanya cukup membayar *'pologoro'* sebesar 2,5% untuk orang dalam desa dan 5% untuk luar desa. Besaran tarif *'pologoro'* itu pun masih bisa ditawar oleh para pihak.[362]

"*Itu begini, bukan berarti percaya atau apa, tapi semampunya. Karena kan untuk mensertifikatkan tanah kan butuh banyak biaya. Dan kadang-kadang, (pembeli bilang) 'ah seperti ini saja sudah tidak ada masalah'. Lha itu. Contoh, di Akta Notaris (maksudnya Akta Jual Beli, red.), itu kan cuman Rp. 2,5 juta. Kalau tanah cuman harganya 10 juta, masak harus mengeluarkan?*

[361] Wawancara dengan Kepala Desa Bhumiredjo, Kecamatan Mungkid, Kabupaten Magelang, Muhammad Nur, 13 November 2016.
[362] Wawancara dengan Kepala Desa Ringinanom, Wahadi Irfan, 13 November 2016.

Harga tanah di sini, kalau pinggir jalan Rp. 250-300 ribu per meter. Yang di dalam itu bisa cuman Rp. 50 ribu. Kalau yang deket makam, malah cuman Rp. 25 ribu." [363]

Sebagaimana perilaku dua warga desa sebelumnya, warga Desa Ringinanom juga merasa sudah cukup dengan hanya memegang surat perjanjian jual beli yang dibuat oleh pemerintahan desa. Surat perjanjian jual beli tersebut dijadikan sebagai dasar untuk peralihan SPPT. Mereka merasa, hanya dengan memegang SPPT atas nama sendiri, itu sudah cukup dijadikan sebagai bukti kepemilikan.

"*Lha ya itu, membawa SPPT. Kan itu sudah termasuk sebagai bukti diri, bukti kepemilikan. Itu untuk tanah-tanah yang belum bersertifikat. Juga dikuatkan oleh RT/RW dan Kadusnya itu. Tanpa bantuan dari mereka, ya nggak bisa*." [364]

Kepala Desa Ringinanom mengeluhkan, bahwa perjanjian jual beli melalui PPAT dan telah diterbitkan sertifikat, justru tidak diberitahukan atau diinformasikan penerbitan sertifikatnya ke pemerintahan desa. Sehingga, tidak bisa dibuatkan mutasi SPPT dari pemilik lama kepada pemilik baru. Pemilik lama mengelak apabila ditagih pembayaran pajak, karena ia merasa sudah tidak lagi memiliki tanah tersebut, tetapi SPPT masih atas nama pemilik lama. BPN sendiri tidak memiliki kewajiban untuk memberitahukan tanah-tanah yang disertifikatkan kepada pemerintahan desa.

Menurut Dosen Hukum Acara Perdata Fakultas Hukum Universitas Mataram, akta jual beli di bawah tangan tidak dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang berwenang, seperti notaris atau PPAT. Meski tidak dibuat di hadapan pejabat yang berwenang, kekuatan pembuktian akta di bawah tangan mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, apabila isi dan tanda tangan diakui oleh para pihak. Apabila isi dan tanda tangan yang ada tidak diakui salah satu pihak, maka pihak yang mengajukan bukti harus menambah dengan bukti lain, misalnya saksi-saksi. Dengan demikian, agar pembeli dikategorikan beritikad baik, jual beli tanah di bawah tangan harus dilakukan secara terang di hadapan kepala desa dan saksi-saksi. [365]

Tetapi, jual beli di bawah tangan ini bukan tanpa kelemahan, terutama usia saksi-saksi terbatas. Kelemahan lain, terkait jual beli di bawah tangan, tidak ada kewajiban kepala desa memberitahukan setiap peralihan hak melalui jual beli di bawah tangan ke BPN.

Contoh Kasus (5): Praktek Jual Beli Tanah di Bawah Tangan di Magelang

Jual beli tanah yang dilakukan dengan melibatkan aparat pemerintahan desa sudah menjadi kebiasaan yang wajar di kalangan masyarakat pedesaan. Secara umum, kesadaran hukum masyarakat terbangun dari praktek yang terus-menerus dilakukan, sampai adanya suatu peristiwa yang dapat mendelegitimasi perbuatan tersebut. Hukum berkembang dari pengalaman-pengalaman dalam melakukan hubungan hukum antara warga. Meskipun negara sudah membuat aturan tentang pendaftaran tanah yang mengatur administrasi pengajuan hak milik atas tanah, tetapi masyarakat pedesaan merasa jual beli yang melibatkan aparat pemerintahan desa sudah cukup untuk memberikan pengakuan atas kepemilikan suatu bidang tanah. Pada masyarakat komunal dengan tradisi lisan, bukti kepemilikan tidak terwujud dalam bentuk pengakuan tertulis yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang, tetapi pengakuan dan kesaksian dari lembaga

[363] Wawancara dengan Kepala Desa Ringinanom, Wahadi Irfan, 13 November 2016.
[364] Wawancara dengan Kepala Desa Ringinanom, Wahadi Irfan, 13 November 2016.
[365] Wawancara dengan Dosen Hukum Acara Perdata Fakultas Hukum Universitas Mataram, Hotibul Islam, 2 November 2016.

masyarakat setempat bahwa orang tersebut adalah pemilik yang sah dari suatu bidang tanah di sekitar mereka. Dengan sendirinya, masyarakat di lingkungan sekitar akan memberikan pengakuan atas kepemilikan tanah tersebut dan menghormati kepemilikan atas tanah tersebut.

Contoh kasus ini adalah gugatan seorang pensiunan guru, Tarcisius Sumirah (lahir tahun 1939), karena dirinya tidak dapat melakukan balik nama atas tanah yang pernah dibelinya di bawah tangan. Balik nama tidak dapat dilakukan, karena tidak terdapat alas hak yang sah, sementara penjual sudah tidak diketahui lagi keberadaannya. Atas saran dari seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Tarcisius Sumirah (Penggugat) mengajukan gugatan kepada penjual, sebagai syarat adanya alas hak untuk balik nama.

Berawal dari perjanjian yang dibuat pada tanggal 24 Juni 1968 antara Tarcisius Sumirah dengan Martosarno bin Soerokarjo, keduanya sepakat melakukan jual beli tanah pekarangan (tanah kosong) yang tanahnya belum bersertifikat dan hanya tercatat dalam letter C, No. 394, dulu Desa Tidar dan sekarang Kelurahan Tidar Utara, seluas 228 m^2. Transaksi jual beli tanah waktu itu Rp. 10.000,- dan telah dibayar lunas oleh Tarcisius Sumirah. Sewaktu jual beli itu terjadi, Martosarno sendiri sedang memohonkan proses persertifikatan tanahnya pada Kantor Pertanahan Kota Magelang, tetapi pada saat itu belum keluar. Jual beli tanah itu terjadi, disaksikan oleh Kepala Desa, Carik, dan Kamituwo.[366]

> "*Saya membeli tanah itu pada tahun 1968. Pada waktu itu, anak saya yang ini (Pak Yoga) masih di kandungan. Usia satu tahun, baru pindah ke sini. Jual belinya pada waktu itu, setelah sepakat dengan harganya, jual beli dilakukan di rumah. Bayar-bayarannya di rumah (dengan) disaksikan oleh Pak Bayan dan Pak Tamping (Asisten Pak Bayan). Juga tetangga, sambil minum-minum. Setelah itu, saya dikasih (oleh perangkat) kecamatan letter C, atas nama Pak Ngadiono. Setelah itu, sama Pak Marto sertifikatnya diberikan ke saya, untuk mempermudah pembuatan sertifikat. Bahkan tanah di belakang tanah yang saya sudah beli, disuruh beli sekalian. Tetapi, saya tidak mau, karena tanah di belakang ditempati oleh kakaknya Pak Marto. Saya nggak enak kalau harus mengusir.*"[367]
>
> "*Akhirnya, Pak Marto memberikan sertifikat ke saya untuk meringankan biaya. Pak Marto mengajukan usul untuk mengangkat salah satu anak saya, tapi saya nggak boleh. Maksudnya, nanti tanahnya diberikan ke anak saya yang ditunjuk. Jadi, kami ini sudah kayak saudara.*"[368]

Sumirah menceritakan lebih lanjut bagaimana ia dan mendiang suaminya memiliki keinginan untuk memiliki sebuah rumah di kota tempat keduanya bekerja sebagai seorang guru. Dengan keterbatasan dan minimnya gaji, ia dan suami mengumpulkan uang untuk membeli tanah tersebut.

> "*Dulu masih letter D, sudah ada pembeliannya Rp. 23 ribu. Belinya gelondongan, tidak meteran. Waktu itu ditawar seharga Rp. 23 ribu, dikasihkan sama Pak Marto. Dan saya juga menawar, mintanya berapa. Kalau berapa biaya jual beli di hadapan Notaris, saya kurang tahu, karena saya masih awam karena baru pertama kali membeli tanah.*"[369]
>
> "*Gaji saya dulu pada waktu itu hampir Rp. 300 rupiah/bulan, wong saya ikatan dinas dapat Rp. 125 ribu. Untuk membayar asrama Rp. 80 ribu, sisanya untuk kepentingan beli ini dan itu. Karena dulu saya dari SGB mau naik ESDA, itu kan yang menentukan nilai, sekolah, saya terpanggil 3*

[366] Diolah dari Putusan No. 19/Pdt.G/2015/PN. Mgg
[367] Wawancara dengan Tarcisius Sumirah, 23 September 2016.
[368] Wawancara dengan Tarcisius Sumirah, 23 September 2016.
[369] Wawancara dengan Tarcisius Sumirah, 24 September 2016..

orang, saya di Purworejo sana. Setelah itu, saya dapat beasiswa atau ikatan dinas dengan syarat harus mau ditugaskan ke mana pun. Akhirnya, saya pindah ke sini. Tidak punya rumah, tidak punya siapa-siapa. Gaji tidak cukup, akhirnya beli tanah. Karena saya pikir, apalagi untuk beli rumah. Dari hari ke hari, ya seperti itu. Kalau saya kontrak terus, saya bilang ke suami, 'kita kalau gini terus, kita bisa pulang kampung, karena gaji habis untuk bayar kontrakan'. Kemudian, ada orang yang mau jual tanah. Tanah ini dulu lapangan badminton. Suami saya juga guru. Pada waktu itu, syukur kami dapat bertahan, karena teman saya banyak yang keluar karena gajinya kecil. Bayar kontrakan pada waktu itu seharga 10 kg beras. 1 kg beras, saya lupa berapa harganya, seingat saya 10 kg beras."[370]

Sudah menjadi kebiasaan masyarakat pedesaan untuk melakukan jual beli di hadapan Kepala Desa dan perangkat desa, serta disaksikan oleh warga sekitar dan membayar 'pologoro', sebagai kontribusi kepada pemerintahan desa atas transaksi jual beli tanah yang dilakukan di desa. Sumirah merasa hal tersebut sudah cukup untuk memberikan ketenteraman, kenyamanan, dan pengakuan atas tanah yang dibeli. Selain itu, masih minimnya jumlah notaris di suatu wilayah juga menjadi pertimbangan bagi masyarakat desa, untuk tidak melakukan transaksi jual beli tanah di hadapan notaris.

"*Pada waktu itu, tahun 1968, jual beli kebanyakan kayak gitu. Kebanyakan orang yang jual beli tanah lewat Pak Bayan, lapor ke kelurahan. Tahun itu belum banyak notaris, cuman diketahui aparat setempat, seperti Pak Bayan, dan kwitansi pada waktu itu sudah resmi, bermeterai, dan ada kwitansinya. Ada saksi-saksi juga.*

Pada waktu itu, saya aktif dalam PKK, sehingga oleh Pak Lurah, untuk meringankan pembayaran 'pologoro', ditulisnya sebesar 20 ribu (padahal transaksi yang sebenarnya 23 ribu). 'Pologoro' itu (sebesar) 4 % dari nilai transaksi jual beli."[371]

Masalah baru disadari ketika Sumirah akan melakukan balik nama, SHM yang masih tercantum atas nama penjual tidak cukup untuk mengajukan balik nama secara langsung kepada BPN. Terlebih lagi, penjual tidak diketahui keberadaannya. Sumirah kemudian berkonsultasi ke PPAT, R. Giardi Suharjanto. Sumirah disarankan melayangkan gugatan di pengadilan, agar mengakui keabsahan jual beli yang telah dilakukan sebagai dasar untuk melakukan balik nama.

"*Kita pada waktu itu mau mengurus balik nama. Bagaimana caranya, kita tanya ke Notaris atau PPAT. Kemudian, saran Notaris, kita diarahkan ke pengadilan untuk melakukan gugatan, karena penjual sudah tidak ada dan tidak diketahui rimbanya. Setelah ada putusan dari pengadilan, baru bisa diurus balik namanya. Saya perlu balik nama, karena jumlah anak-anak saya banyak.*" [372]

Menurut PPAT, R. Giardi Suharjanto, Sumirah bersama anaknya memang pernah datang untuk berkonsultasi, untuk melakukan balik nama di hadapannya.

"*Pada waktu itu, Pak Yoga datang bersama ibunya, Sumirah, meminta tolong kepada saya. Dia mempunyai rumah dan tanah yang sudah ditinggali cukup lama, kalau tidak salah 30 tahun. Ibu Sumirah, karena ketidaktahuan beliau, melakukan jual beli tidak sesuai dengan tata caranya. Pada*

[370] Wawancara dengan Tarcisius Sumirah, 24 September 2016.
[371] Wawancara dengan Tarcisius Sumirah, 24 September 2016.
[372] Wawancara dengan Tarcisius Sumirah, 24 September 2016.

waktu itu tidak dilakukan, yang penting Bu Sumirah sudah membeli, sudah membayar secara lunas, maka ia dapat menempati tanah tersebut secara aman."[373]

PPAT memberikan saran untuk mencari data-data jual beli yang pernah dilakukan pada saat itu. Tanah ini sebagian kepemilikannya memang masih belum bersertifikat, namun hanya berdasarkan letter C. Pada saat terjadi kesepakatan jual beli antara Martosarno dan Ngadijono, pihak penjual sedang melakukan pendaftaran tanah atas tanah yang menjadi objek jual beli.

"*Jadi, modelnya waktu itu, sudah kadung (terlanjur) disertifikatkan, tetapi bersepakat dengan Ngadijono untuk dijual, dan keduanya sepakat untuk melakukan jual beli. Tentunya pada waktu itu tidak ada surat-surat resminya, hanya ditunjukkan tanah dan letter C. Kemudian, jual belinya disaksikan oleh aparat yang berwenang. Pada waktu itu, di kelurahan saja sudah cukup. Tapi kalau mau balik nama, biasanya harus datang ke notaris. Notaris di Magelang pada saat itu jarang, mungkin hanya ada (alm.) Pak Yahya, Notaris satu-satunya di Magelang tahun 1968. Kebanyakan transaksi jual beli dilakukan di bawah tangan, tidak ada akte peralihan hak yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku, (namun) harus dibuat oleh pejabat negara. Akhirnya, jual beli hanya disaksikan Kepala Desa dan perangkat desa. Ada segelnya tahun 1967. Prosesnya tahun 1968, kalau nggak salah*." [374]

Tidak adanya gangguan dan tidak adanya gugatan dari pihak lain, menunjukkan bahwa masyarakat setempat mengakui kepemilikan atas tanah yang telah dibeli tanpa melalui PPAT. Pengakuan atas kepemilikan tanah oleh Ngajidono ((suami Sumirah) selaku pembeli, menjadi dasar bagi Sekretaris Desa (Sekdes) untuk menyerahkan sertifikat atas nama Martosarno, kepada Ngadijono.

"*Berjalannya waktu, ia membangun rumah di tanah tersebut. Tidak ada persoalan apa-apa. Sertifikat jadi sekitar 5 tahun kemudian. Pihak penjual merasa sudah tidak memiliki tanah tersebut, akhirnya ia pindah dan tidak diketahui keberadaannya. Pada waktu sertifikat sudah jadi, diinformasikan oleh Sekdes bahwa sertifikat tersebut atas nama Pak Martosarno (penjual). (Karena) perangkat desa tahu bahwa tanah tersebut sudah dibeli oleh Ngadijono, akhirnya sertifikatnya diserahkan kepada Pak Ngadijono, selaku pembeli tanah tersebut. Oleh Pak Ngadijono, yang penting sudah memegang sertifikatnya, ditambah dengan perjanjian jual beli di bawah tangan itu, merasa sudah yakin dan sudah ditempati, dan tidak ada gugatan dari pihak lain. Kemudian, Pak Ngadijono meninggal dunia. Bu Sumirah sebenarnya tidak tahu hal ihwal tanah tersebut, hanya menyimpan sertifikat tersebut. Pada saat itu, yang menemani masa tua Bu Sumirah adalah anaknya yang bernama Pak Yoga. Karena mungkin Bu Sumirah berpikir bahwa dia tidak akan hidup lama lagi, maka ia membuka data-data lama tentang tanah tersebut. Akhirnya, ia menyampaikan kepada anaknya, (yang bernama) Pak Yoga, untuk mengurus balik nama sertifikat tersebut*."[375]

Nasehat hukum yang diberikan Giardi kepada Sumirah melalui anaknya, merupakan pengalaman-pengalaman yang pernah ia dapatkan sebelum berprofesi sebagai Notaris dan PPAT. Profesi Giardi sebelumnya adalah seorang pengacara yang banyak menangani kasus sengketa tanah. Bekal pengalaman sebagai seorang pengacara ini sangat berharga bagi dirinya, ketika ia beralih profesi menjadi Notaris dan PPAT. [376]

[373] Wawancara dengan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Magelang, R. Giardi, 8 Oktober 2016.
[374] Wawancara dengan PPAT (Magelang), R. Giardi, 8 Oktober 2016.
[375] Wawancara dengan PPAT (Magelang), R. Giardi, 8 Oktober 2016.
[376] Wawancara dengan PPAT (Magelang), R. Giardi, 8 Oktober 2016.

Giardi merasa, dengan data-data yang sudah ada, tidak cukup untuk mengajukan balik nama secara langsung kepada BPN. Pasca diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka seluruh peralihan hak harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Berbeda dengan peraturan sebelumnya, yaitu PP No. 10 Tahun 1961 yang masih memberikan kewenangan kepada BPN untuk mengesahkan jual beli yang dilakukan di hadapan Kepala Desa dan menjadikan Camat sebagai PPAT. Apalagi, tanah yang telah dibeli oleh Sumirah sudah diterbitkan sertifikat atas nama pemilik lama, maka proses balik nama harus disertai dengan proses peralihan hak yang harus dilakukan oleh orang yang tertera namanya dalam sertifikat. Padahal, Martosarno selaku orang yang namanya tertera dalam sertifikat sudah tidak diketahui keberadaannya.

Oleh karena itu, PPAT Giardi menyarankan kepada keluarga Sumirah untuk melakukan gugatan ke pengadilan yang meminta pertanggung jawaban pihak penjual untuk mengakui dan menandatangani adanya peralihan hak tersebut. Gugatan yang diajukan pun meminta kepada pengadilan untuk mengesahkan peralihan hak atas tanah tersebut, dan meminta BPN untuk melakukan balik nama atas nama penggugat, yaitu Sumirah.

> "*Jadi, harus ada alas hak yang dapat digunakan sebagai alasan peralihan haknya. Atas dasar alas hak tersebut, dapat dilakukan balik nama atas nama Ibu Sumirah*." [377]

Dalam Putusan No. 19/Pdt.G/2015/PN.Mgg, majelis hakim menyatakan bahwa jual beli yang dilakukan oleh Ignatius Ngadijono (suami Sumirah, red.) dan Martosarno telah dilakukan sesuai dengan hukum adat yang memenuhi syarat terang dan tunai.

Secara terang, jual beli tersebut dilakukan di hadapan perangkat desa setempat, yang terdiri dari Kepala Desa Tidar, Carik Desa, dan Bayan Desa, serta disaksikan oleh sekurang-kurangnya 4 orang saksi. Sedangkan syarat tunai telah dilakukan, dengan adanya pembayaran di hadapan perangkat desa dan saksi-saksi. Atas dasar tersebut, pengadilan memutuskan bahwa jual beli tersebut telah sah dan berharga.

Pertimbangan pengadilan juga memberikan kesempatan kepada Sumirah untuk melakukan balik nama tanpa harus dikuatkan dengan akta pengikatan jual beli yang dikeluarkan PPAT. Pengadilan berpendapat bahwa jual beli yang dilakukan telah dianggap sah sebagai alas hak untuk melakukan balik nama atas nama Sumirah sebagai salah satu ahli waris Ngadijono.[378]

Dalam amar putusannya, Majelis Hakim memutuskan sebagai berikut: [379]

- *Mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian dengan verstek,*
- *Menyatakan surat pernyataan jual beli tanah pekarangan tertanggal 24 Juni 1968 antara Ngadijono-Martosarno di hadapan Kepala Desa Tidar adalah sah dan berharga,*
- *Memberikan hak kepada Penggugat beserta ahli waris yang lainnya, untuk membaliknamakan sertifikat Hak Milik 585, semula atas nama Martosarno Bin Soekarjo, menjadi atas nama Penggugat dan ahli waris yang lain.*

Catatan:

[377] Wawancara dengan PPAT (Magelang), R. Giardi, 8 Oktober 2016.
[378] Putusan No. 19/Pdt.G/2015/PN. Mgg
[379] *Ibid.*

- Pasca diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, seluruh peralihan hak seharusnya dilakukan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Ini berbeda dari peraturan sebelumnya (PP No. 10 Tahun 1961) yang masih memberikan kewenangan kepada BPN untuk mengesahkan jual beli yang dilakukan di hadapan Kepala Desa dan menjadikan Camat sebagai PPAT. Konsekuensinya, pasca diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, sahnya perjanjian jual beli di bawah tangan, belum tentu menjamin akan diterimanya pendaftaran pada saat balik nama, kecuali telah dikuatkan oleh putusan pengadilan.
- Dalam kasus Sumirah, pemegang hak (pembeli) mulai menyadari perlunya hak atas tanah atas namanya, sehingga dia mencari cara untuk menguatkan status hak atas tanahnya. Belajar dari kasus ini, balik nama dapat dilakukan, setelah adanya putusan pengadilan. Dalam pertimbangannya, pengadilan menyatakan bahwa Sumirah adalah pembeli yang berhak atas tanah yang dia tempati sebagai rumah tinggal, meskipun jual beli tersebut tidak dilakukan di hadapan PPAT dan (ketika itu) tidak dilakukan balik nama atas nama Sumirah. Jual beli yang dilakukan di bawah tangan dianggap sah oleh pengadilan, ketika pihak terkait dapat membuktikan jual beli tersebut telah dilakukan secara tunai, riil, terang, serta telah ada penguasaan tanah selama puluhan tahun tanpa ada pihak-pihak yang mengajukan keberatan.

Perspektif Jual Beli Tanah di Bawah Tangan di Jakarta

Untuk menggambarkan keberagaman praktek jual beli di bawah tangan dan akibat-akibat hukumnya di pedesaan di luar Jawa dan di Jawa, serta di kota besar di Jawa, penelitian ini juga mempelajari kasus jual beli di bawah tangan di Jakarta. Penelitian ini memang tidak menelusuri lebih dalam praktek jual beli di bawah tangan di Jakarta, karena asumsinya diperkirakan sejak tahun 1980-an hingga sekarang sudah tidak ditemukan lagi jual beli di bawah tangan.

Alasannya, harga tanah di Jakarta sangat mahal, sehingga orang menyadari risiko jual beli di bawah tangan. Dalam melakukan jual beli tanah, masyarakat Jakarta lebih mengedepankan aspek legalitas dibanding hanya berdasarkan kepercayaan, sebagaimana praktek masyarakat di pedesaan.[380]

> *"Karena (jual beli di bawah tangan) terlalu beresiko. Kalau kenapa-kenapa bisa jadi sengketa. Mengapa orang Jakarta tidak mau melakukan jual beli di bawah tangan, karena BPN tidak akan mau menerima. Lagipula itu sudah zaman dulu, sekarang pembeli tidak akan ada yang mau melakukannya. Sepanjang saya berpraktek (sebagai broker, red.), tidak pernah saya menangani jual beli di bawah tangan. Mungkin sejak 1980-an, sudah tidak ada lagi orang melakukan jual beli di bawah tangan."*[381]

Sebagai contoh studi kasus jual beli di bawah tangan di Jakarta, berikut akibat yang ditimbulkannya, Peneliti mendalami putusan kasasi yang terbit di tahun 1999 (Putusan Mahkamah Agung No. 570 K/Pdt/1999) dengan akar permasalahan perjanjian jual beli di bawah tangan yang

[380] Wawancara dengan seorang broker tanah di Ray White Pulomas, Pulo Gadung, Jakarta Timur, Albert Ishak, 20 Desember 2016.
[381] Wawancara dengan seorang broker tanah di Ray White Pulomas, Pulo Gadung, Jakarta Timur, Albert Ishak, 20 Desember 2016.

mulanya terjadi pada tahun 1972-1974 di Meruya Selatan. Sengketanya sendiri masih terus berlanjut hingga saat ini.

Contoh Kasus (6): Sengketa Tanah di Meruya Selatan

Kasus sengketa tanah di Meruya Selatan, Kecamatan Kembangan, Jakarta Barat, menjadi perhatian publik setelah keluarnya Putusan Mahkamah Agung (MA) No. 570 K/Pdt/1999, tertanggal 31 Maret 2000 dan Putusan No. 2863 K/Pdt/1999, tertanggal 26 Juni 2001, masing-masing menyatakan tanah girik seluas kurang lebih 38,29 Ha,[382] dan 49.810 m,[2383] di wilayah Meruya Selatan, sebagai milik yang sah dari PT Porta Nigra. Namun, Putusan MA tersebut tidak dapat dieksekusi, lantaran tanah seluas kurang lebih 44 hektare (10 RW), telah dihuni ribuan penduduk dengan berbagai bangunan di atasnya yang sudah puluhan tahun tinggal di sana dan telah memiliki sertifikat hak milik,[384] termasuk Perumahan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) III, Kompleks Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Kavling DKI Meruya, Meruya Residence, Taman Kebon Jeruk, Kavling BRI, Villa Meruya, menara stasiun televisi ANTEVE, gedung Cek dan Ricek, dan pemukiman penduduk lain.

Di samping itu, tidak mudah mengeksekusi tanah girik, karena girik – menurut sumber Badan Pertanahan Nasional (BPN) – tidak menunjukan peta di mana lokasi tanah itu secara pasti berada. Terlebih lagi, girik milik PT Porta Nigra itu berjumlah ratusan. Tanah sengketa ini, menurut klaim PT Porta Nigra, sebenarnya seluas 78 hektar lahan – setelah dipotong untuk Fasilitas Sosial (Fasos) dan Fasilitas Umum (Fasum), seperti sekolah, Puskesmas, dan kantor kelurahan – tetapi yang kemudian disengketakan menjadi 44 hektare.

Kasus ini semakin pelik, bukan hanya karena adanya dua kepemilikan di atas satu tanah yang sama, yakni sengketa tanah antara PT Porta Nigra melawan warga, melainkan juga PT Porta Nigra melawan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang juga mengklaim di tanah yang sama.

Asal muasal sengketa

Menurut sesepuh Betawi di Meruya Selatan, Engkong Asan (70 tahun), daerah Meruya Udik – kini Meruya Selatan – pada rentang waktu hingga tahun 1960-an adalah area persawahan yang dikelola oleh penduduk asli Betawi. Waktu itu, jumlah penduduk belum banyak, dan masih belum ada pendatang yang bermukim di Meruya Udik. Seiring perjalanan waktu, seperti daerah pinggiran lainnya di ibu kota, daerah persawahan berubah secara cepat menjadi area pemukiman warga menengah ke atas. Sekarang, di area seluas 78 hektar ini, terhampar perumahan, aset pemerintah dan swasta, serta berbagai fasilitas pendukung kehidupan masyarakat urban lain.[385]

---

382 Salinan Putusan No. 570 K/Pdt/1999, hlm. 66. Terdiri dari 146 girik – persil 15.S.II, 15.S.III,16.D.II, 17.S.II, 18a.S.I, 18.b.S.II, 18.S.I, 19.S.III, 19.D.III, 21.D.II, 23.D.I, 3.D.I, 4.S.II, 5.D.I, 6.S.II, 10.D.II, 11.D.II, 13.S.II, 13.S.III, 14.S.I, 14.S.III, 25.S.III, 26.D.II, 29.D.I, 29.D.i, 30.S.1, 25.S.III, 37.D.I, 37a.D.I, 38.S.II, 39.S.II, 39.S.IV, 41.D.II, 42.S.I, 42.S.II, 42.S.III.

383 Salinan Putusan No. 2863 K/Pdt/1999, hlm. 3. Terdiri dari 19 girik – persil 14.S.III.

384 Menurut Berita Acara Sita Jaminan tertanggal 1 April 1997 No. 364/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Bar. yang telah diberitahukan untuk didaftarkan di Kantor Kelurahan setempat dan di Kantor BPN Jakarta Barat atas tanah milik adat persil No.14 S.III tidak ada catatan bahwa ada pihak Ketiga di atas tanah tersebut. Lihat Salinan Putusan 2863 K/Pdt/1999, hlm. 20.

385 Wawancara dengan Engkong Asan, 27 Juli 2016. Asan merupakan keponakan Haji Djuhri, mandor kepercayaan PT Porta Nigra melakukan pembelian tanah penduduk pada tahun 1972-1973.

Pada tahun 1972, Haji Djuhri bin Haji Geni, Yahya bin Haji Geni, dan Muhammad Yatim Tugono, membeli tanah-tanah girik[386] dari warga Meruya Udik, dengan luas mencapai 78 hektare. Kemudian, pada rentang tahun 1972-1973, (Haji) Djuhri – yang kala itu bertindak sebagai koordinator penjualan tanah, dengan jabatan resmi pegawai kantor Kelurahan Meruya Udik – menjualnya kepada PT Porta Nigra, sebuah perusahaan properti milik Beny Rachmat.

Nilainya ketika itu, seluas 44 hektar Kelurahan Meruya Selatan, dengan harga Rp. 300 per meter persegi untuk tanah darat, dan Rp. 200 per meter persegi untuk tanah sawah. Proses pembebasan tanah ini diketahui dan disetujui oleh Lurah Meruya Udik, Haji Sana bin Sini, serta penggantinya, Asmat bin Siming.[387]

> "*PT Porta Nigra 'belanja tanah' (istilah Betawi untuk menyebut pembelian tanah) melalui Haji Juhri 1972-1973. Jual beli cuma dengan foto dan girik. Salah satunya sekarang menjadi kompleks Meruya Residence. Mandor Haji Juhri waktu itu disegani. Cukup dengan pegang kumis, orang-orang sudah takut. Haji Juhri menjual peta tanah dengan menunjuk, tanah ini-tanah itu, dijual. Pemilik tanahnya dikasih duit dan motor. Haji Juhri membayar tanah penduduk dengan duit dan motor merek GTO, Honda 70, dan Yamaha LS3 yang tangki bensinnya panjang. Hanya orang kaya yang waktu itu punya motor. Di Meruya Udik, motor GTO waktu itu diplesetkan 'Girik Tanah Orang'. Uang penjualan tanah digunakan beberapa orang untuk naik haji. Sebagian yang lain, menghabiskan uang buat kawin lagi dan joget saweran dangdut*."[388]

Setelah itu, PT Porta Nigra membayar tanah penduduk sekitar 78 hektar,[389] tanpa menguasai fisik tanah dan juga tidak berupaya mengajukan pendaftaran tanah pertama kali ke BPN.[390] Pada 1974, Juhri menjual kembali tanah tersebut kepada Pemerintah Daerah (Pemda), atas perintah dari Camat Kebon Jeruk. Rencananya, tanah tersebut akan dijadikan tempat relokasi warga atas pembebasan banjir Kanal Barat oleh Pemda.[391] Juhri kemudian juga menjual tanah tersebut kepada beberapa pihak lain, yakni Pemda pada tahun 1974 (15 Ha), PT Labarata pada tahun 1974 (4 Ha), Intercon pada tahun 1975 (2 Ha), Copylas pada tahun 1975 (2,5 Ha), Junus Djafar pada tahun 1975 (2,2 Ha), serta tanah BRI pada tahun 1977 (3,5 Ha).[392]

Menurut versi Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI, Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum Biro Hukum DKI Jakarta, Haratua Purba:

---

386 Girik adalah surat pajak hasil bumi/verponding/petuk pajak yang sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diakui oleh masyarakat sebagai bukti kepemilikan tanah, karena dalam Girik tersebut dapat memberikan petunjuk bahwa tanah yang bersangkutan adalah tanah Hak Milik Adat dan pemilik tanah (pemegang Girik) tersebut sebagai orang yang membayar pajak.

387 Wawancara dengan Asan, 27 Juli 2016.

388 Wawancara dengan Asan, 27 Juli 2016.

389 PT Porta Nigra berdasarkan Putusan Pidana No.02/1984/Pidana/Biasa, tertanggal 1 November 1985, mengalami kerugian, karena telah membayar harga tanah seluas 75 Ha seharga Rp. 225.000.000,- (dua ratus dua puluh lima juta rupiah) dan hanya dapat menguasai seluas 5 Ha. Terdakwa Haji Djuhri dipidana, karena melakukan kejahatan memberikan hadiah kepada PNS (Lurah) dan menggunakan surat palsu – dihukum selama 1 tahun penjara, dengan syarat khusus dalam waktu 1 tahun Djuhri harus menyerahkan tanah seluas 3 Ha dan mengganti pergantian tanah atas kerugian Ir. Beni Purwanto Rachmat sebesar Rp. 175.000.000,- (seratus tujuh puluh lima juta rupiah).

390 Diolah dari wawancara dengan Asan, Kaharudin, dan Fransisca Romana, Agustus 2016.

391 Berdasarkan instruksi Gubernur KDKI Jakarta No. 671/Insrt/k/BKD/1973, Walikota Jakarta Barat membebaskan tanah di Kedoya Selatan seluas kurang lebih 34 Ha, namun karena tanah yang dibutuhkan untuk menampung warga Tomang adalah sekitar 140 Ha, maka Walikota Jakarta Barat mengambil kebijaksanaan untuk memindahkan lokasi tersebut ke Meruya Ilir (Utara) dan Meruya Udik (Selatan) sesuai dengan SK Gubernur DKI Jakarta No. 421/A/K/BKD/1973, tanggal 17 Februari 1973.

392 Diolah dari Laporan Sementara Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta, 18 Februari 1981.

> "*Secara singkat, ada PT Porta Nigra membeli tanah dengan girik-girik di Meruya Selatan dari centeng. Nah, itu semua girik dipegang sama centeng. Tanah tersebut sama Porta Nigra didiamkan saja. Karena centeng-centeng itu nakal, dia jual-jualin lagi ke orang-orang, termasuk ke Pemda. Si centeng diberikan kuasa membeli dari Portanigra untuk membeli girik-girik warga. Sama centeng dijual tanah-tanahnya Portanigra dan dijual kepada Pemda DKI, orang per orang, dan PT-PT lainnya.*"[393]

Masalah hukum muncul ke permukaan, ketika Porta Nigra menuduh tiga mandor itu belakangan membuat girik palsu dan menjual lagi tanah tersebut ke beberapa pihak. Kasus pemalsuan girik ini ditemukan pada tahun 1978 oleh Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban Pusat di bawah pimpinan Laksamana Sudomo.[394]

Penyebab tanah bisa dijual berkali-kali

Haji Juhri dapat leluasa menjual tanah Porta Nigra, karena tanah tersebut tidak dikuasai secara fisik oleh pemiliknya (PT Porta Nigra). Untuk memperlancar 'usaha'-nya tersebut, Haji Juhri menyuap Lurah Meruya Udik, Sana bin Sini, Rp. 200.000,- dan 9 sepeda motor, agar surat jual beli ditandatangani, tanpa kehadiran pemilik tanah, serta memasukkannya ke dalam buku C kelurahan, sebagaimana diharuskan, jika terjadi peralihan hak atas tanah.

Haji Juhri juga menyuap lurah pengganti Sana bin Sini, Asmat Siming, dengan uang sebesar Rp. 50.000, hingga Rp. 100.000, untuk setiap kali permintaan menandatangani surat-surat pelepasan hak atas tanah, dari pemilik tanah di Meruya Udik dan Meruya Hilir, ataupun memberikan pernyataan bahwa tanah tidak sedang dalam sengketa, atau belum pernah diperjualbelikan,[395] dan tidak mendaftarkan ke dalam buku C setiap peralihan hak atas tanah.[396]

Menurut Kuasa Hukum Forum Masyarakat Kelurahan Meruya Selatan, Fansisca Romana, letter C yang menunjukan riwayat tanah di Jakarta, sudah direkayasa dan dihilangkan pada saat itu.

> "*Letter C di setiap kelurahan harusnya ada. Di Jakarta ini suka dihilangkan. Banyak permainan di sana. Banyak juga peralihan atau mutasi perubahan (yang) tidak dicatat. Kalau kita cek seluruh kelurahan di Jakarta, mungkin semua buku Letter C sudah tidak ada, hampir semua. Kalaupun mereka ada, paling mereka cuma punya salinan atau kopinya saja. Dan originalitasnya kita tidak tahu.*"[397]

Girik asli dan surat-surat yang berhubungan dengan tanah-tanah di Kelurahan Meruya Udik/Meruya Ilir milik PT Porta Nigra sendiri, sebenarnya telah diserahkan oleh Haji Djuhri

---

393 Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum Biro Hukum DKI Jakarta, Haratua Purba, 28 Juli 2016.
394 Diolah dari Surat Perintah TODSAPU selaku Koordinator Staf OPSTIBSUS No. PRINT-182/TODSAPU/8/1979/tanggal 18 Agustus 1979; Laporan Sementara Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta, 18 Februari 1981.
395 Lihat Putusan No. 02/1984/Pidana/Biasa dengan Terdakwa Haji Djuhri bin Haji Geni, tertanggal 1 November 1985.
396 Diolah dari Surat Perintah TODSAPU selaku Koordinator Staf OPSTIBSUS No. PRINT-182/TODSAPU/8/1979/tanggal 18 Agustus 1979; Laporan Sementara Kejakasaan Tinggi DKI Jakarta 18 Februari 1981. Menurut keterangan Lurah Amat Siming dalam Putusan No.02/1984/Pidana/Biasa dengan Terdakwa Haji Djuhri bin Haji Geni, tertanggal 1 November 1985, berdasarkan catatan-catatan yang ditulis dalam buku Letter C di Kelurahan, tanah-tanah tersebut adalah atas nama rakyat, yaitu pemilik tanah semula, dan belum ada yang balik nama (menjadi atas nama PT Porta Nigra).
397 Wawancara dengan Francisca Romana, Pemilik Tanah di Lokasi Sengketa dan Kuasa Hukum Forum Masyarakat Kelurahan Meruya Selatan (FMKMS), 17 Juli 2016.

kepada Direktur PT Porta Nigra saat itu, Ir. Purwanto Rachmat.[398] Namun, Haji Djuhri cs. kemudian mengaku sebagai pemilik tanah-tanah yang telah dibebaskan untuk PT Porta Nigra, meski semua surat telah diserahkan kepada Ir. Purwanto Rachmat, berupa girik, surat pelepasan hak, surat kuasa mutlak dengan nama penerima kuasa yang masih dikosongkan, serta surat ketetapan pajak hasil bumi.

Haji Djuhri memanggil lagi para pemilik tanah untuk menandatangani surat pelepasan hak atas tanah-tanah tersebut, seolah pelepasan hak atas tanah dilakukan antara pemilik tanah dengan pihak ketiga yang membeli tanah-tanah tersebut, yaitu PT Copylas, PT Labrata, PT Intercon, dan DKI Jakarta. Surat itu seolah-olah asli dan tidak dipalsukan. Sementara itu, kepada Bank Rakyat Indonesia (BRI), Haji Djuhri menjual tanah dengan cara membuat surat kuasa pengalihan hak atas tanah dari Juhri kepada anaknya, dan kemudian mengalihkan hak itu kepada BRI.[399]

Sementara menurut versi Pemprov DKI, sengketa yang terjadi di Meruya Selatan tidak terlepas dari kekacauan jual beli tanah di Jakarta pada tahun 1970-an:

> "*Pertama, pembelian zaman dulu tidak tertib. Begitu dibeli, dokumen pembelian hilang. Kedua, dibeli tetapi tidak dikuasai fisiknya. Ini tanah ada 100 KK, ternyata milik si A, kami beli dari si A. Si A tak pernah kuasai. Kami minta dikosongkan 100 KK itu. Begitu kami butuh tanah dan klaim itu tanah kami, yah ribut. Ini dokumennya ada di kita (Pemprov DKI, red.). Ketiga, pinjam, tercatat sebagai aset. Zaman dulu, zamannya Ali Sadikin, DKI kan cuma Rawamangun, Menteng, Kemayoran. Di pinggir-pinggir kayak Rawa Buaya masih sepi. Sekolah tidak ada. Ali Sadikin waktu itu ke sana, tokoh-tokoh Betawi di sana bilang, tanahnya buat Pemda, yang penting dirikan sekolah, supaya anak-anak mereka bisa sekolah di sana. Tetapi, ternyata tidak dilengkapi oleh administrasi yang baik, entah jual belinya. Itu langsung dicatat sebagai aset. Sekarang, cucu atau cicitnya menggugat. Memang tercatat atas nama engkongnya, biasanya girik nih. Memang tidak pernah dipedulikan. Cuma saksi-saksi dulu bilang itu sudah diserahkan ke Pemda. Keempat, masalah eigendom verponding. Zaman Belanda diklaim punya mereka*."[400]

Sengketa pengadilan

Strategi PT Porta Nigra untuk memperoleh kembali tanah yang telah diduduki dan dihuni oleh warga (pembeli), adalah dengan memidanakan para *centeng* yang menjual tanahnya terlebih dahulu, baru kemudian melakukan gugatan perdata (kepada pembeli). Atas tindakan Juhri cs., pengadilan telah menetapkan bahwa tindakan mereka bertentangan dengan hukum, serta mereka telah diputus bersalah melakukan kejahatan memberikan hadiah kepada Pegawai Negeri (Lurah-Lurah) dan menggunakan surat palsu, melalui Putusan Pidana No. 02/1984/Pidana/Biasa, tertanggal 1 November 1985.[401]

Setelah putusan pidana tersebut keluar, PT Porta Nigra kemudian menggugat secara perdata Haji Djuhri bin Haji Geni, Yahya bin Haji Geni, dan Muhammad Yatim Tugono, untuk mengembalikan tanah-tanah tersebut, sekaligus meminta pengadilan untuk meletakkan sita jaminan atas tanah mereka yang luasnya 44 Hektare (setelah dipotong untuk fasum dan fasos dari total 78 Hektare):

---

398 Wawancara dengan Francisca Romana, Pemilik Tanah di Lokasi Sengketa dan Kuasa Hukum Forum Masyarakat Kelurahan Meruya Selatan (FMKMS), 17 Juli 2016.
399 Lihat salinan Putusan No. 02/Pid/1984/PN.Jkt.Bar dengan Terdakwa Haji Djuhri bin Haji Geni, hlm. 4.
400 Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum Biro Hukum DKI Jakarta, Haratua Purba, 28 Juli 2016.
401 Putusan No. 02/Pid/1984/PN.Jkt.Bar.

A. Perkara No. 161/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Bar, tertanggal 24 April 1997, jo. No. 597/Pdt/1997/PT.DKI, tertanggal 30 Oktober 1997, jo. No. 570 K/Pdt/1999, tertanggal 31 Maret 2000.

   Gugatan ini dilayangkan untuk meminta kepada PN Jakarta Barat:

   - Meletakkan sita jaminan atas tanah-tanah milik adat kurang lebih seluas 38,29 Ha dengan jumlah 146 girik;
   - Menyatakan sita jaminan tersebut sah dan berharga;
   - Menyatakan Haji Djuhri bin Haji Geni, Yahya bin Haji Geni, dan Muhammad Yatim Tugono melakukan perbuatan wanprestasi dan melanggar hukum terhadap PT Porta Nigra;
   - Menyatakan Penggugat adalah satu-satunya pembeli dan pemilik yang sah atas sejumlah tanah milik adat di atas.

B. Perkara No. 364/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Brt, tertanggal 24 April 1997, jo. No. 598/Pdt/1997/PT.DKI, tertanggal 29 Oktober 1997, jo. No. 2863 K/Pdt/1999, tertanggal 26 Juni 2001.

   Perbedaan perkara ini dengan Perkara 161/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Bar adalah obyek tanah yang dimohonkan sita jaminan. Pada perkara ini yang dimohonkan adalah tanah-tanah adat kurang lebih seluas 49.810 m^2, terdiri dari 19 girik, dengan persil 14.S.III.

   Permohonan sita jaminan tersebut dikabulkan oleh hakim, dengan dikeluarkannya:

   - Penetapan Eksekusi Pengadilan Negeri Jakarta Barat No. 10/2007 jo. No. 161/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Bar, tertanggal 24 Maret 1997, dimasukkan dalam Berita Acara Sita jaminan tertanggal 1 April 1997 dan tanggal 7 April 1997; dan,
   - Penetapan Eksekusi Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 11/2007 jo. No. 364/ Pdt.G/1996/PN.Jkt.Bar, tertanggal 24 Maret 1997, dimasukkan dalam Berita Acara Sita jaminan tertanggal 1 April 1997.

Namun, pada tanggal 24 April 1997, Pengadilan Negeri menyatakan gugatan PT Porta Nigra tidak dapat diterima (*niet-ontvankelijk verklaard*/NO), karena kekurangan pihak (tidak menyertakan para pemilik tanah lainnya). Hakim juga memerintahkan pengangkatan sita jaminan tersebut.

Pengadilan Tinggi menolak banding Porta Nigra dan menguatkan putusan Pengadilan Negeri. Namun, pada tahun 2001, nasib berbalik memihak PT Porta Nigra, ketika kasasi ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung memenangkan PT Porta Nigra.[402]

Dalam Putusan Kasasi No. 570 K/Pdt/1999, tertanggal 31 Maret 2000, dan No. 2863 K/Pdt/1999, tertanggal 26 Juni 2001, Mahkamah Agung menerima kasasi PT Porta Nigra. Pertimbangannya, antara lain, oleh karena berdasarkan surat-surat bukti dari PT. Porta Nigra, tanah adat obyek sengketa adalah sah menurut hukum milik PT Porta Nigra yang dibeli oleh Haji Djuhri bin Haji Geni, Yahya bin Haji Geni, dan Muhammad Yatim Tugono, dan pihak ketiga

[402] Lihat Putusan MA No. 570/K/Pdt./1999.

akan dapat melakukan bantahan (verzet) terhadap sita jaminan atau pelaksanaan eksekusi, bila memiliki bukti untuk mempertahankan haknya.[403]

Eksekusi melawan ribuan warga

Sekitar bulan April tahun 2007, sebagai Ketua Dewan Kelurahan Meruya Selatan yang berada di Kantor Kelurahan Meruya Selatan, Kaharudin Dompu tertarik pada seberkas surat yang tergeletak di meja wakil Lurah. Kaharudin membacanya dan seketika itu juga terperanjat.[404] Ternyata, surat di meja itu adalah surat ekesekusi berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Barat.[405]

Surat itu adalah rencana penyitaan oleh pengadilan atas 44 hektare tanah di Kelurahan Meruya Selatan, Kecamatan Kembangan, Jakarta Barat. Permohonan sita itu diajukan oleh PT Porta Nigra dan eksekusinya akan dilakukan pada tanggal 21 Mei 2007 oleh juru sita Pengadilan Negeri Jakarta Barat.[406]

> "*Ketika saya menemukan surat itu, saya tidak berkoordinasi langsung dengan lurah dan wakil lurah, tapi menyuruh Hansip untuk memperbanyak fotokopi surat eksekusi tersebut. Setelah difotokopi, surat eksekusi itu saya kembalikan ke meja wakil lurah. Saya kemudian mengumpulkan semua anggota dewan kelurahan, dari RW 1 sampai dengan RW 10, untuk mengadakan pertemuan, sekaligus membahas rencana eksekusi yang akan dilaksanakan pada 21 Mei 2007. Setelah anggota dewan berkumpul, agar tidak terlalu tegang, saya setengah bergurau (menyampaikan bahwa) ada 'surat cinta' yang akan mengeksekusi 44 hektare di kawasan Meruya Selatan. Semua terperanjat*." [407]

Warga kemudian membuat spanduk menolak eksekusi. Warga yang akhirnya mengetahui rencana eksekusi, dengan spontan menyiapkan golok untuk mempertahankan tanah dan rumah mereka. Warga yang membaca spanduk berkumpul di kelurahan menanyakan eksekusi. Keadaan mencekam. Warga mengusulkan membentuk satu forum, yakni Forum Masyarakat Kelurahan Meruya Selatan. [408]

Ketika kasus Meruya Selatan ini memanas, warga Kompleks DPR mengambil jalan pintas melalui Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR untuk mengambil langkah mediasi, sehingga mereka tidak melanjutkan kasusnya ke pengadilan. Sedangkan warga yang tinggal di kompleks lain, masih meneruskan perjuangan untuk tetap melawan Putusan MA tadi, dengan mengumpulkan fotokopi sertifikat warga sebagai bahan perlawanan di pengadilan.[409]

Pemilik tanah yang akan terkena eksekusi pada tahun 2007 itu sebanyak 5.563 Kepala Keluarga (KK), atau sekitar 21.760 jiwa. Ini meliputi warga Kompleks Perumahan DPR 3, Kompleks Perumahan DPA, Perkaplingan BRI, Perkaplingan DKI, Villa Meruya, serta PT Intercon Taman Kebon Jeruk.[410] Lahan yang akan dieksekusi sendiri tersebar di 10 RW, dari total 11 RW yang ada di Kelurahan Meruya Selatan, dan terbagi dalam (a) 4.428 bidang hak milik, (b) 1.908 bidang hak

[403] Lihat Putusan MA No. 570/K/Pdt./1999.
[404] Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.
[405] Lihat dokumen berita acara sita jaminan PN Jakbar No. 161/Pdt/1996.
[406] Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.
[407] Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.
[408] Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.
[409] Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.
[410] Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 26 Juli 2016.

guna bangunan, dan (c) 90 bidang hak pakai.[411] Harga tanah yang akan dieksekusi diperkirakan sekitar Rp. 2,6 triliun, menurut perkiraan pada tahun 1997.[412]

Terbitnya sertifikat di atas tanah sengketa

Sepintas ada yang terlihat janggal, bagaimana mungkin BPN mengeluarkan sertifikat tanah pada saat sengketa di pengadilan? Terlebih lagi, telah keluar pula Putusan MA No. 570 K/Pdt/1999, tertanggal 31 Maret 2000, dan No. 2863 K/Pdt/1999, tertanggal 26 Juni 2001, yang memenangkan PT Porta Nigra. Artinya, secara awam, Putusan-Putusan MA tersebut tentu sudah ditembuskan dan diketahui oleh pihak BPN.

Terkait hal ini, Kasubsi Sengketa Konflik, BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, menjelaskan:

> "*Porta Nigra tidak menguasai secara fisik dan tidak pernah mensertifikatkan tanahnya. BPN tidak pernah tahu siapa pemilik tanah, kecuali tanah itu telah disertifikatkan. Letak sita jaminan (maksudnya, surat sita jaminan Pengadilan Negeri Jakarta Barat pada tahun 1996, red.) tidak menjelaskan di mana lokasi pastinya*."[413]

> "*Sebelum melakukan sita jaminan dan eksekusi, seharusnya melakukan pengukuran terlebih dulu, di mana batas-batas yang akan disita atau dieksekusi*."[414]

Kasubsi Sengketa Konflik BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, menambahkan, kelemahan eksekusi tanah PT Porta Nigra terjadi, karena tidak bisa ditunjukkan di mana lokasinya. Girik yang menjadi dasar ternyata tidak menunjukkan petanya di mana. Berbeda dengan pembatalan sertifikat, bisa diketahui lokasinya.[415]

> "*BPN waktu diajak eksekusi, tidak hadir saat itu, karena tidak tahu di mana lokasi giriknya. Kalau berdasarkan sertifikat, BPN bisa tahu persis lokasinya. Girik itu tidak ada petanya. Kecuali waktu dia membuat, akan sita jaminan dan eksekusi, makanya di sini perlunya melakukan pengukuran terlebih dahulu terhadap tanah girik yang akan dilakukan sita. Jadi, kelihatan batas-batas wilayah yang disita. Dia meletakkan sita jaminan dan eksekusi terhadap girik nomor sekian, sekian, sekian. Ini tanah yang mana? Itu intinya*." [416]

Mengenai BPN yang menerbitkan sertifikat di atas tanah (yang diklaim PT Porta Nigra), secara diplomatis Kasubsi Sengketa BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, menjawab:

> "*Ketika ada orang yang mengajukan permohonan sertifikat, persyaratan formal terpenuhi, fisik dikuasai, tidak ada alasan itu tidak menerbitkan sertifikat. Karena waktu penyitaan, kita tidak tahu lokasinya di mana girik itu, walaupun seribu kali ada tembusan lokasi girik, kecuali dia melakukan pengukuran atas lokasi yang disita. Mereka tidak pernah mengajukan permohonan pengukuran terlebih dahulu, makanya BPN tidak tahu*." [417]

Akibat rechtsverwerking: *Pemilik vs. Pemegang Sertifikat*

---

411 Dokumen Kantor BPN Jakarta Barat No. 0910/09-03/HT&PT/2007, perihal Laporan Rekapitulasi Bidang Tanah di Kelurahan Meruya Selatan.
412 Laporan singkat Rapat Dengar Pendapat antara Komisi III DPR dengan A.M Fatwa (DPD), 20 April 2010.
413 Wawancara dengan Heri Widodo, Kasubsi Pemberian Hak BPN Jakarta Barat, 25 Juli 2016.
414 Wawancara dengan Kasubsi Sengketa Konflik, BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, 25 Juli 2016.
415 Wawancara dengan Kasubsi Sengketa Konflik, BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, 25 Juli 2016.
416 Wawancara dengan Kasubsi Sengketa Konflik, BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, 25 Juli 2016.
417 Wawancara dengan Kasubsi Sengketa Konflik, BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, 25 Juli 2016.

Persoalan hukumnya, ada ribuan masyarakat yang memiliki tanah dengan sertifikat, sedangkan PT Porta Nigra yang memegang girik telah dimenangkan pula oleh Putusan MA yang berkekuatan hukum tetap, lalu mana yang lebih kuat?

> "*Begini, dia (PT Porta Nigra) dimenangkan oleh pengadilan. Permasalahannya, di mana lokasi tanah Porta Nigra menurut girik? Lokasi girik itu di mana? Apa benar lokasi yang ditunjuk-tunjuk itu merupakan tanah Porta Nigra yang dulu dibeli melalui Haji Juhri? Dulu ada peta rincikan, tetapi sudah hancur antah berantah, karena dalam girik ada persil. Kadang-kadang dicampur-campurkan oleh kelurahan. (Girik dari) persil di sana, digunakan (untuk) persil di sini. Kalau itu digunakan terus, sertifikat akan hancur, karena girik dengan persil sekian lokasi di sini, sebenarnya persilnya ada di situ. Sehingga, lettter C tidak digunakan lagi oleh kelurahan, tidak jadi pegangan lagi. Karena, sekarang sudah ada pegangan, bahwa peta rincikannya yang tidak bisa digunakan sebagai patokan lagi. Peta rincikan tidak boleh beredar lagi. Dan girik, setelah berlakunya UUPA, bukan lagi merupakan bukti kepemilikan tanah. Sejak tahun 1993, data-data pajak dan girik sudah tidak diadministrasikan lagi, serta berdasarkan Surat Edaran Direktorat Jenderal Pajak No. 15/1993 dan No. 32/1993, PBB sudah dilarang untuk melakukan pelayanan terhadap girik-girik yang terdapat di dalam gugatan PT Porta Nigra.*[418] *Tidak mudah mengeksekusi putusan pengadilan tersebut dengan berdasarkan girik, misalnya di mana lokasi tanah Porta Nigra dengan mengacu pada girik itu. Tanpa melihat peta, kita tidak tahu di mana lokasi tanahnya, padahal girik tidak ada petanya. Apalagi, jumlah giriknya ratusan. PT Porta Nigra, sejak membeli hingga sekarang, tidak menguasai fisik. Kalau bisa membuktikan lokasi miliknya di tanah yang sudah disertifikatkan, (sertifikat itu) bisa dibatalkan*." [419]

Mengenai kepastian hukum bagi pemegang sertifikat, menurut Ketut, sistem sertifikasi tanah masih belum benar-benar menganut sistem negatif bertendensi positif, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang apabila usia sertifikat lebih dari lima tahun, berubah menjadi positif.

> "*Pasal 32 itu kan masih diuji. Pengadilan belum pernah mengabulkan. Menurut saya pribadi, kalau itu diberlakukan (lebih dari 5 tahun), harus sudah menganut sistem positif. Pasal 32 PP No. 24/1997 ini tidak pernah digubris di Pengadilan. Beberapa kali pengacara dan BPN menggunakan pasal itu, tetapi tidak pernah dilirik*."[420]

Sebagaimana dalam Pasal 32 Ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, apabila suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikatnya secara sah atas nama orang atau bidang hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasai tanah tersebut, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut tidak dapat lagi menuntut haknya, apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat, tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepada Kantor Pertanahan, atau tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat. Dengan demikian, pemilik asal yang tidak mengajukan keberatan atau menggugat dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu (terlebih lagi jika pemegang sertifikat secara nyata menguasai tanah),

---

418 Catatan Peneliti: apabila ditelusuri lebih jauh, sebelum lahirnya UUPA, secara yuridis formal, girik benar-benar diakui sebagai tanda bukti hak atas tanah, tetapi setelah berlakunya UUPA girik tidak berlaku lagi. Hal ini juga dipertegas dengan Putusan Mahkamah Agung RI No. 34/K/Sip/1960, tanggal 19 Februari 1960, yang menyatakan bahwa surat petuk/girik (bukti penerimaan PBB) bukan tanda bukti hak atas tanah.

419 Wawancara dengan Kasubsi Sengketa Konflik, BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, 25 Juli 2016.

420 Wawancara dengan Kasubsi Sengketa Konflik, BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, 25 Juli 2016.

dapat diduga telah menelantarkan tanah. Penelantaran tanah oleh pemilik asal inilah yang disebut *rechtsverwerking*.

Pasal 32 Ayat (2) ini telah mempertegas bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak menggunakan stelsel negatif yang murni (negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak), tetapi menggunakan stelsel negatif bertendensi positif. Artinya, walaupun negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak, namun bukti hak tersebut dikategorikan sebagai bukti hak yang kuat sepanjang tidak ada putusan hakim yang menyatakan sebaliknya, maka data yang disajikan dalam bukti hak tersebut merupakan data yang benar, sah dan diakui serta dijamin menurut hukum.

Penerapan dan pertimbangan mengenai terpenuhinya *rechtsverwerking* dalam kasus-kasus konkrit berada di tangan hakim yang mengadili sengketa, di mana hakim sebagai pemutus terhadap perkara tanah yang sudah bersertifikat sebagai objek perkaranya.

Perlawanan terhadap penetapan sita jaminan

Setelah warga dan pihak-pihak yang menduduki tanah di atas wilayah eksekusi mengetahui adanya Penetapan Sita Jaminan No. 10/2007 jo. No. 161/Pdt/G/1996/PN.Jkt.Bar dan Penetapan No. 11/2007 jo. No. 364/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Bar, maka perlawanan diarahkan pada Putusan MA No. 570 K/Pdt/1999 jo. No. 597/Pdt/1997/PT.DKI jo. No. 161/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Bar, yaitu:

1) Gugatan perlawanan yang diajukan oleh 685 warga,[421] melawan PT. Porta Nigra (Terlawan I) dan Yahya bin Haji Geni (Terlawan II), diajukan pada tanggal 14 Mei 2007, dengan nomor perkara No. 170/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Bar;

2) Gugatan perlawanan yang diajukan oleh Gubernur Provinsi DKI Jakarta, melawan PT Porta Nigra (Terlawan I) dan Haji Djuhri bin Haji Geni (Terlawan II), Yahya bin Haji Geni (Terlawan IV), dan Muhammad Yatim Tugono (Terlawan III), dengan nomor perkara No. 168/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Bar, tertanggal 11 Oktober 2007, jo. No. 500/Pdt/2008/PT. DKI, tertanggal 18 Desember 2008, jo. No. 1284 K/Pdt/2009, tertanggal 14 Juli 2010.

Pemprov DKI mengajukan perlawanan penetapan eksekusi, terkait asetnya yang telah diperoleh berdasarkan bukti kepemilikan sah, berupa sertifikat Hak Pakai dan bukti peralihan hak lainnya, serta dikuasai secara terus menerus sejak tahun 1970, seperti sekolah, Puskesmas, lapangan sekolah, sarana jalan dan pendidikan, lahan ex-BPPT Tomang seluas 95.087 m^2, dan fasos/fasum lainnya.[422]

Keberatan Pemprov DKI, pada pokoknya, menolak kepemilikan PT Porta Nigra atas tanah Meruya Selatan, karena tidak adanya bukti peralihan hak dari pemilik girik awal kepada Terlawan I-IV, dan terlebih lagi, oleh karena PT Porta Nigra merupakan badan hukum Perseroan Terbatas (PT). Sesuai dengan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Da.11/3/11/1972 Tahun 1972, tanggal 2 Februari 1972, tentang Penyempurnaan Prosedur Permohonan Izin Membebaskan dan Penunjukan/Penggunaan Tanah, serta Prosedur Pembebasan Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, dinyatakan bahwa setiap perorangan atau badan hukum yang memiliki tanah lebih dari

[421] Masing-masing warga ada yang memiliki lebih dari satu kepemilikan/hak atas tanah.
[422] Lihat salinan Putusan No. 1284 K/Pdt/2009, tertanggal 14 Juli 2010, hlm. 6.

5000 m^2, wajib memiliki Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah (SIPPT). Sementara itu, PT Porta Nigra tidak memiliki SIPPT dan SP3L, sehingga tidak dapat dianggap sebagai pemilik obyek tanah sengketa yang akan dieksekusi.

Pada tingkat kasasi, perlawanan Pemprov DKI tersebut dikabulkan, dengan menguatkan Putusan Pengadilan Tinggi (PT) DKI dan membatalkan Putusan Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Barat, dengan pertimbangan bahwa tidak ada kesalahan penerapan hukum oleh Hakim Pengadilan Tinggi, dengan memperhatikan Azas Manfaat, yaitu bahwa di atas tanah obyek eksekusi telah berdiri gedung-gedung untuk kepentingan umum, sehingga, apabila eksekusi itu dilaksanakan, akan menimbulkan kerugian pada masyarakat.[423]

Perdamaian antara warga dan PT Porta Nigra

Angin segar bagi warga Meruya Selatan dimulai ketika para warga mengajukan perlawanan terhadap penetapan sita eksekusi Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Barat No. 10/2007 dan No. 11/2007, yaitu dengan adanya mekanisme perdamaian sesuai dengan hukum acara perdata Indonesia.

Pihak pengadilan melakukan mediasi, dengan menawarkan kepada warga melalui kuasa hukumnya, untuk berdamai dengan PT Porta Nigra. Namun, perbedaan pendapat terjadi di antara warga masyarakat sendiri. Sebagian besar menerima, sedangkan sebagian lainnya menolak. Alasan sebagian warga menolak, karena mereka merasa yakin akan menang. PT Porta Nigra tidak memliki bukti kuat atas kepemilikan tanah, sementara warga memiliki sertifikat yang sah dan dikeluarkan oleh BPN. [424]

Sementara itu, alasan dari warga yang menerima, karena di pengadilan dijelaskan, bahwa dengan ikut *dading*, berarti warga memiliki dua bukti sah kepemilikan tanah, yaitu sertifikat dan *dading*. Kedua, tidak membuang waktu dan biaya. Tidak hanya warga yang tinggal di area sengketa saja yang ikut *dading*, bahkan warga Meruya Selatan yang lahannya tidak termasuk dalam area yang diklaim PT Portanigra pun, juga ikut *dading*, karena mereka merasa ragu apakah lahan mereka termasuk area sengketa, atau tidak.[425]

Akhirnya, 1341 warga pemilik sertifikat yang diwakili kuasa hukumnya, Fransiska Romana, dan PT Porta Nigra yang diwakili kuasa hukumnya, Yan Juanda, menandatangani perdamaian. Di satu sisi, PT Porta Nigra tidak bisa menguasai fisik, meski telah memenangkan putusan. Tentu tidak mudah untuk mengeksekusi ribuan warga di pemukiman padat. Terlebih lagi, girik tidak bisa menunjuk pasti di mana peta atau lokasi yang akan dieksekusi. Di sisi lain, masyarakat merasa kepemilikan tanahnya tidak mempunyai kepastian hukum, meski telah bersertifikat, misalnya tidak bisa dijual, atau dijaminkan ke bank.[426] Namun, di balik itu semua, perdamaian tercapai berkat peran Kuasa Hukum Forum Masyarakat Kelurahan Meruya Selatan, Fransiska Romana, yang mengarahkan warga pada langkah '*win-win solution*'.

> "*Masyarakat banyak datang ke saya, ada yang curhat anaknya sakit dan mau jual tanah atau jaminkan, tetapi tidak bisa. Makanya, saya pikir, gimana ini? Di satu sisi, kalau mau berperkara, masyarakat tidak mau keluar uang juga. Terus, susah menghadapi 1500 KK dikali berapa. Saya*

[423] *Ibid*., hlm. 39.
[424] Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.
[425] Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.
[426] Lihat Laporan Penyelesaian Perkara Sengketa Warga Meruya Selatan dan PT Porta Nigra, 18 Maret 2008.

sepakat, kita dading. Secara hukum, yang penting warga aman. Pemda DKI tidak terima, kalau warga dading. Karena, mereka jadi tidak punya teman. Pemda DKI menarik masyarakat sebagai tameng untuk melawan Porta Nigra. Kalau ada masyarakat, secara psikologis, yah bisa menang. Saya tanya sama Pemda, 'oke, kalau kita melawan, mau tidak membiayai kita, untuk ongkos transportasi dan sebagainya?'. Pemda DKI tidak mau."[427]

Menurut Fransisca, inti *dading* (perdamaian) antara masyarakat dan PT. Porta Nigra itu sebagai berikut:[428]

1. Masyarakat mengakui dan menghormati Putusan Mahkamah Agung bahwa Porta Nigra sebagai pemilik yang sah;
2. Di satu sisi, Porta Nigra juga mengakui masyarakat juga pemilik, karena telah bersertifikat, luasnya, batas-batasnya;
3. Porta Nigra melepaskan haknya untuk mengeksekusi lahan warga;
4. Biaya-biaya proporsional dibayar para pihak.

Lahirnya Akta Perdamaian[429] tersebut, dengan serta merta mencabut perlawanan yang diajukan warga kepada PT Porta Nigra melalui Pengadilan Negeri Jakarta Barat.[430] Sehubungan dengan alasan mengapa para warga melakukan perdamaian ini, Francisca Romana menjelaskan:

"*Sebagai pembeli yang beritikad baik dan pemilik tanah yang sah, tentu saja tidak dapat menerima rencana eksekusi pengosongan oleh PN Jakbar. Saya dengan kuasa hukum Porta Nigra kemudian mencapai kesepakatan hukum, bahwa intinya lebih baik kita selesaikan bersama. Kita sih tidak damai secara harafiah, ini solusi hukum yang diatur oleh undang-undang. Ini mengikat, in kracht van gewijsde, dan efisien. Itu solusi konkrit. Yang pasti, Porta Nigra tidak akan mengeksekusi kepemilikan warga. Ini namanya terobosan hukum, solusi hukum tepatnya. Karena, kalau kita berperkara, juga kita nggak tahu kepastian hukum. Lalu, masyarakat juga tidak bisa jual beli, tidak bisa menjaminkan. Jadinya, status-quo sampai kapanpun-lah. Jadi, kita mencapai dading di pengadilan, dan itu berkekuatan hukum. Lebih kuat dari putusan kasasi malah. Ini tidak bisa dibatalkan. Kalau dibatalkan, harus (atas persetujuan) kedua belah pihak. Pada akhirnya, ini jadi solusi. Tapi, ada sebagian masyarakat yang tidak ikut tanda tangan perdamaian, akhirnya pada tanggal 31 Maret 2016 kemarin, Porta Nigra kembali melakukan eksekusi terhadap tanah-tanah 9 KK warga yang tidak ikut menandatangani dading tersebut. Dan sekarang mereka kena eksekusi.*" [431]

---

427 Francisca Romana, Pemilik Tanah di Lokasi Sengketa dan Kuasa Hukum Forum Masyarakat Kelurahan Meruya Selatan (FMKMS), 17 Juli 2016.

428 Francisca Romana, Pemilik Tanah di Lokasi Sengketa dan Kuasa Hukum Forum Masyarakat Kelurahan Meruya Selatan (FMKMS), 17 Juli 2016.

429 Salinan Putusan No. 170/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Bar, diputuskan pada tanggal 8 November 2007 oleh Hesmu Purwanto, S.H. sebagai Ketua Majelis, Singgih Budi Prakoso, S.H., M.H. dan Daniel D. Pairunan, S.H. masing-masing sebagai Hakim Anggota.

430 Lihat Pasal 5 Poin 5.3 Perdamaian antara warga dengan Porta Nigra yang tercantum dalam Putusan 170/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Bar, tertanggal 8 November 2007.

431 Francisca Romana, Pemilik Tanah di Lokasi Sengketa dan Kuasa Hukum Forum Masyarakat Kelurahan Meruya Selatan (FMKMS), 17 Juli 2016.

Secara lebih rinci, dalam laporan penyelesaian perkara sengketa tanah warga Meruya Selatan dengan PT Porta Nigra kepada Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Barat,[432] dijelaskan alasan-alasan mengapa warga dan PT Porta Nigra menempuh langkah perdamaian pasca terbitnya putusan:

- Gugatan Perlawanan tidak menunda eksekusi;
- Penyelesaian suatu perkara membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang sangat tinggi;
- Ketenangan dan ketentraman warga terganggu;
- Warga Meruya Selatan tidak bisa melakukan transaksi jual beli dan juga menjaminkan tanah dan bangunannya ke Bank;
- Warga Meruya Selatan dan Porta Nigra sama-sama korban dalam permasalahan ini.

Beberapa aspek yang menjadi pertimbangan para warga dalam menganggap *dading*/perdamaian itu adalah pilihan terbaik:

- Aspek hukumnya langsung berkekuatan hukum tetap (tidak bisa banding maupun kasasi);
- Secara sosial, warga yang sebelumnya lebih dari 6 bulan menanggung beban stress sudah mulai tenang dengan adanya *dading*/perdamaian;
- Secara ekonomi, biaya perkara ringan dan warga dapat menjaminkan, serta melakukan jual beli tanah kembali.

Adapun data warga yang melakukan perdamaian melalui mediasi, sehingga telah bebas eksekusi dan bebas sengketa, adalah sebagai berikut:[433]

No.	Lokasi	Jumlah Warga Mediasi	Luas (m^2)
1.	Kavling DKI	401	140.466
2.	Kavling BRI	101	40.762
3.	Komplek Unilever	157	32.959
4.	Komplek DPA	60	8.261
5.	Komplek Walikota	154	25.988
6.	Villa Meruya	35	13.972
7.	Jl. H. Saaba dan sekitarnya	14	15.120
8.	Perkampungan Meruya	278	19.126
TOTAL		1200	296.654

[432] Surat tertanggal 18 Maret 2008 oleh kuasa hukum Para Pelawan (Francisca Romana, S.H.) dan kuasa hukum Terlawan (Yan Juanda Saputra, S.H., M.H., M.M., M.Si), kepada Bapak H. Chaidir, S.H., Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Barat, perihal Laporan Penyelesaian Perkara Sengketa Tanah Warga Meruya Selatan dengan PT Porta Nigra.
[433] Surat Francisca Romana tertanggal 18 Desember 2007 dengan No. 1512-SEWM/FR-12/07, kepada para warga di Meruya Selatan yang menandatangani perdamaian dengan PT Porta Nigra.

Dading ini kemudian menjadi semacam pegangan bagi warga Meruya Selatan dan PT Porta Nigra hingga sekarang. Sebagai contoh, baru-baru ini surat pernyataan bermeterai yang ditandatangani Direktur Utama, Herry Sutanto, bersurat kepada Walikota Jakarta Barat. Surat tertanggal 26 Januari 2016 tersebut menyatakan, bahwa PT Porta Nigra tidak akan melaksanakan eksekusi terhadap:

1) Lahan masyarakat yang menjadi obyek eksekusi Penetapan Eksekusi No. 10/2007/Eks jo. No. 161/PDT/G/1996/PN.Jkt.Bar dan No. 11/2007/Eks jo. No. 364/PDT/G/ 1996/PN.Jkt.Bar, apabila yang bersangkutan telah melaksanakan perdamaian (*dading*) di Pengadilan Negeri Jakbar dengan pihak Porta Nigra;
2) Tanah-tanah yang di atasnya telah berdiri bangunan-bangunan atau rumah-rumah milik warga asli (ahli waris) tanah di Kelurahan Meruya Selatan;
3) Tanah-tanah yang di atasnya telah berdri bangunan-bangunan fasum serta fasos milik pemerintah yang dibangun sesuai dengan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Pasca perdamaian antara pemegang sertifikat dengan PT Porta Nigra, menurut Ketut Sutedja, sepanjang sertifikat tidak dipermasalahkan dan belum ada putusan pengadilan yang membatalkan sertifikat, maka posisi sertifikat masih aman.

> "*Pelajaran dari kasus Porta Nigra, pembeli seharusnya sesegera mungkin melakukan pendaftaran dan menguasai tanah secara fisik setelah jual beli. Dalam jangka waktu 7 hari, jual beli itu harus dilaporkan ke BPN. Secepat mungkin, dia harus menguasai fisik, dan mendaftarkan bidang tanah yang dibelinya*."[434]

Sementara, kelompok warga yang menolak *dading*, akhirnya dieksekusi di tahun 2016. Sebelumnya, mereka tetap memilih melakukan perlawanan dengan cara mengirim surat ke berbagai lembaga, seperti MA, KY, DPR, DPD, dan Gubernur. Menanggapi surat warga tersebut, anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), HM Fatwa, turun mengunjungi Meruya Selatan. AM Fatwa sempat tiga kali mendatangi Meruya Selatan, menemui warga yang masih bertahan. [435]

> "*AM Fatwa waktu itu marah, karena warga sebagian besar melakukan dading dengan PT Porta Nigra dan mendukung putusan pengadilan untuk melaksanakan eksekusi. Bahkan, AM Fatwa menuduh sebagian warga masuk angin*." [436]

Pada saat pertemuan itu, Kaharudin berbeda pendapat dengan AM Fatwa, bahwa putusan pengadilan itu sudah berkekuatan hukum tetap, sehingga tidak mungkin melawannya. Menurut Kaharudin, yang terpenting bagaimana sebagian besar warga Meruya Selatan yang melakukan *dading* tidak dieksekusi. [437]

Singkatnya, setelah warga melakukan *dading* di tahun 2008, pada bulan Maret 2016 Pengadilan Negeri Jakbar mengeluarkan "Surat Pemberitahuan Pelaksanaan Eksekusi Pengosongan No. 10/2007/Eks. jo. No. 161/PDT/G/1996/PN.JKT.BAR. Lahan yang terkena eksekusi adalah milik sekitar 9 KK yang tidak ikut menandatangani *dading*, serta tidak ada perlawanan terhadap eksekusi tersebut.

---

434 Wawancara dengan Kasubsi Sengketa Konflik, BPN Jakarta Barat, Ketut Sutedja, 25 Juli 2016.
435 Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.
436 Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.
437 Wawancara dengan Kaharudin Dompu, 24 Juli 2016.

Sebanyak 685 warga ikut serta di dalamnya,[438] berikut PT Porta Nigra yang diwakili oleh kuasanya Yan Juanda Saputra, dkk., sebagai Pihak Kedua, dan Yahya bin Haji Geni sebagai Pihak Ketiga. Perdamaian tersebut terdiri dari 230 halaman yang berisikan 10 Pasal.[439] Hal yang perlu digaris bawahi dalam perdamaian tersebut adalah klausul 'Pengakuan dan Pelepasan',[440] menyatakan:

3.1 Para Pihak (warga, PT Porta Nigra, dan Yahya bin Haji Geni) menerima dan mengakui[441] adanya Putusan Pidana[442] dan Putusan Perdata;[443]
3.2 PT Porta Nigra menyatakan dan mengakui bahwa para warga yang menandatangani perdamaian (Pihak Pertama) tidak lagi terikat dengan Putusan Perdata;
3.3 PT Porta Nigra menyatakan melepaskan haknya, mengeluarkan Tanah dan/atau Tanah beserta Bangunan milik para warga yang menandatangani perdamaian (Pihak Pertama) dari Penetapan Eksekusi, dan secara hukum tidak termasuk atau tidak tercantum dan bukan lagi merupakan bagian Tanah Obyek Eksekusi yang akan dieksekusi;
3.4 Bahwa dengan tidak termasuknya Tanah dan/atau Tanah beserta Bangunan milik para warga yang menandatangani perdamaian (Pihak Pertama) dari Penetapan Eksekusi, maka Pihak Pertama adalah pemilik yang sah atas Tanah dan/atau Tanah beserta Bangunan sebagaimana diuraikan dalam surat kepemilikan Tanah dan/atau Tanah beserta Bagunan Pihak Pertama.

Klausul tersebut sebenarnya masih menimbulkan pertanyaan hukum, karena, siapa sebenarnya pemilik sah dan berhak dilindungi atas tanah Meruya? Ternyata, dalam kasus ini, hukum tidak dapat memberikan kepastian siapa yang menjadi pemilik sebenarnya dan justru menimbulkan dualisme kepemilikan yang secara diam-diam diakui oleh para pihak, bahkan oleh BPN, dan diafirmasi oleh Pengadilan Negeri Jakarta Barat.

Warga yang menandatangani perdamaian menerima dan mengakui Putusan Perdata, yaitu bahwa PT Porta Nigra adalah satu-satunya pembeli dan pemilik yang sah atas tanah sengketa,[444] di satu sisi, namun PT Porta Nigra menyatakan dan mengakui bahwa warga yang menandatangani perdamaian tidak lagi terikat dengan Putusan Perdata tersebut. Bahkan, ditegaskan lagi dalam Pasal 3 ayat 3.4, bahwa "Pihak Pertama adalah pemilik yang sah atas Tanah dan/atau Tanah beserta Bangunan".

---

438 Di antara 685 warga yang menandatangani Akta Perdamaian tersebut, ada yang memiliki hak atas tanah lebih dari satu hak.
439 Lihat Putusan No. 170/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Bar, tertanggal 8 November 2007.
440 Pasal 3 Perdamaian, sebagaimana tercantum dalam Putusan 170/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Bar, tertanggal 8 November 2007.
441 Hal ini menunjukkan bahwa para warga juga menerima dan mengakui Putusan Perdata yang menyatakan bahwa PT Porta Nigra adalah pemenang perkara dan dinyatakan sebagai pemilik yang sah dan pembeli satu-satunya atas tanah-tanah obyek eksekusi seluas kurang lebih 44 Ha yang kesemuanya terletak di Kelurahan Meruya Selatan, Kecamatan Kembangan, Jakarta Barat. Lihat juga Pasal 2 poin 2.1 Perdamaian dalam Putusan No. 170/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Bar.
442 Putusan No. 032/Pid.B/1984/PN.Jkt.Brt jo. No. 202/Pd/1988/PT.DKI jo. No. 2285 K/Pid/1989, dengan Terdakwa Muhammad Yatim Tugono dan Yahya bin. H. Geni, dan Putusan No. 02/1984/Pidana/Biasa, dengan Terdakwa bernama H. Djuhri bin Haji Geni.
443 Putusan No. 161/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Bar, tertanggal 24 April 1997 jo. No. 597/Pdt/1997/PT.DKI, tertanggal 30 Oktober 1997 jo. No. 570 K/Pdt/1999, tertanggal 31 Maret 2000 dan Putusan No. 364/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Brt, tertanggal 24 April 1997 jo. Nomor 598/Pdt/1997/PT.DKI, tertanggal 29 Oktober 1997 jo. No. 2863 K/Pdt/1999, tertanggal 26 Juni 2001.
444 *Ibid.*

Sementara itu, pihak PT Porta Nigra melalui kuasa hukumnya, Yan Juanda Saputra, memberikan tanggapan mengenai perdamaian yang dilakukan:

> "*Jadi, saya melihat bahwa memang banyak orang kecil di sana. Saya bilang sama Pak Beni, kasihan lah orang kecil di sana. Karena, sempat mereka dibuatkan sertifikat oleh BPN, karena Prona tadi. Yang hektaran saja yang diambil. Sisanya yang sudah dibangun-bangun, kita serahkan saja kepada masyarakat. Saya buatkan akta perdamaian antara mereka. Kita merelakan tanah-tanah milik Porta Nigra yang sudah bersertifikat punya masyarakat. Di bawah 200 meter, kita ikhlaskan. Karena Prona tadi. Itu komitmen kita.*" [445]

Penguasaan fisik tanah sebagai sumber permasalahan?

Dalam penelitian ini, sebenarnya tidak mudah bagi Peneliti untuk mencari dan mewawancarai PT Porta Nigra terkait kasus tersebut, karena alamatnya yang berubah-ubah. Di bawah ini beberapa rujukan yang digunakan oleh Peneliti:

1. Sesuai dengan penetapan eksekusi, alamat PT Porta Nigra adalah kompleks pertokoan Duta Merlin, Blok E 10, Jl. Gajah Mada, No. 3-5, Jakarta Barat (alamat tersebut pernah ditelusuri oleh Pemprov DKI, namun ternyata digunakan oleh PT Adi Bumi Jaya).
2. Sesuai dengan gugatan di pengadilan, Jl. Hayam Wuruk, No. 47 (alamat ini juga pernah ditelusuri oleh Pemprov DKI, tetapi ternyata hanya ruko kosong berlantai 3 bekas toko roti/kue dan, berdasarkan spanduk yang dipasang di lantai 2, sepertinya akan dijual).
3. Berdasarkan alamat yang terdaftar pada informasi telepon 108, Jl. S. Parman, Kavling 67 (lokasinya di samping kantor Polres Jakbar, tetapi ternyata itu merupakan bangunan kantor PT Idola Tunggal).
4. Dalam Putusan No. 48/PDT/*2012*/PT.DK, disebutkan bahwa PT Porta Nigra beralamat di Duta Merlin (namun, setelah ditelusuri dari Google, ternyata itu merupakan alamat PT Sosial Enterprener Indonesia).
5. Dalam surat dari PT Porta Nigra yang ditujukan kepada Pemprov DKI, tanggal 26 Januari 2016, alamat yang digunakan adalah Plaza 5 Pondok Indah, Blok D 20, Jl. Margaguna Raya, Jakarta Selatan (ternyata PT Porta Nigra juga tidak ditemukan pada alamat tersebut).

Bagaimanapun juga, Peneliti pada akhirnya berhasil mewawancarai kuasa hukum PT Porta Nigra, Yan Juanda. Kuasa hukum PT Porta Nigra ini mengklarifikasi bahwa PT Porta Nigra tidak menguasai fisik, bukan karena menunggu perizinan yang tidak kunjung keluar sebagaimana berita media massa sebelumnya. Menurut sumber sejumlah media, PT Porta Nigra memang disebut telah menelantarkan tanah dalam waktu yang sangat lama sehingga muncul sertifikat atas nama orang lain di atas tanah tersebut, karena dalam mengajukan permohonan sertifikat, Porta Nigra sebagai sebuah PT harus terlebih dahulu mempunyai surat persetujuan prinsip pembebasan lahan, izin penunjukan dan peruntukan tanah, SIPPT, dan sebagainya. Ketika dikonfirmasi mengenai kebenaran analisis media tadi, kuasa hukum Porta Nigra menjawab:

> "*Tidak. Kalau masalah izin 'kan Porta Nigra sudah 60% lebih penguasaan fisiknya. Dia sudah bayar pajak. Ditambah lagi, karena ada Juhri cs. yang jual lagi – jual lagi, dan peran BPN yang menerbitkan sertifikat saat masih bersengketa. Beni bukan figur yang baik sebenarnya, begitu mudah*

[445] Wawancara dengan Yan Juanda, 9 Agustus 2016.

uang dia dapat, tanah yang terbengkalai tidak hanya di Meruya Selatan, tetapi juga ada yang di Jakarta Selatan. Dia bukan orang yang punya pengetahuan luas mengenai pertanahan. Makanya, waktu terakhir saya tangani itu tidak Beni lagi, tetapi Denny. Itu keponakannya Pak Beni. Belum lama ini sudah meninggal. Saya tahunya dari Pak Edward, anaknya Pak William. William itu yang punya Gran Melia. Adiknya Edwin, orang terkaya di Indonesia nomor 20-an."[446]

Secara lengkap, Yan Juanda menceritakan bagaimana awalnya PT Porta Nigra membeli tanah di Meruya Selatan hingga akhirnya bersengketa, yaitu sebagai berikut:

"*Yang pertama melakukan pembebasan tanah adalah Pak Beni (Purwanto Rachmat) dengan membeli tanah masyarakat. Tidak semua berupa uang dikasih, ada dalam bentuk kendaraan bermotor. Pak Beni ini 'kan Astra, yang punya William dulunya. Pak Beni membeli tanah melalui orang-orang yang nakal itu – Juhri namanya, orang itu jual-jual lagi (tanah Porta Nigra) ke orang lain. Zaman dulu itu, Pak Beni terlalu kaya, sehingga tidak terlalu peduli dengan uang yang dibagi-bagikan ke masyarakat dalam rangka bebaskan tanah, akhirnya terbengkalai juga tanahnya. Tidak diamankan, tidak dipagar, tidak segera disertifikatkan, sehingga peluang centeng-centeng itu jual ke orang lain sangat besar. Dari sinilah muncul masalah demi masalah. Memang Porta Nigra juga salah. Nah, BPN juga salah. Perkara belum inkracht, dia sudah bagi-bagiin tanah ke masyarakat, (kemudian) muncullah sertifikat, dibuat Prona segala macam. Itu tidak tertib. Jadi, bisa aja dengan adanya kwitansi doang, bisa timbul sertifikat. Karena, prona/probo tadi tujuannya membantu masyarakat kecil, maka tanah yang 150-200 meter paling tinggi, itu diberi kemudahan dengan konsep prona tadi. Jadi, (persyaratan) administratif tidak begitu diperlukan, hanya keterangan dari lurah saja. RT/RW sama kwitansi saja, sudah cukup. Bisa tuh bikin sertifikat. Inilah yang menimbulkan masalah itu. Tanah Porta Nigra Pak Beni sudah beli, akhirnya jadi bahan 'bancakan' mereka. Terkait dengan putusan pidana itu, di tahap pertama dan PT saat pengajuan gugatan, kita sertakan putusan pidana itu. Tapi, sama sekali tidak dipertimbangkan. Sama sekali. Makanya, kita kalah. Karena apa? Ada Probo di situ. (Lahan) Mercu Buana (sebenarnya) punya Porta Nigra. Dulu di tahap terakhir Benyamin Mangkudilaga yang periksa. Yang membuat saya bingung, tanah Meruya sedang sengketa di pengadilan, tapi kemudian terbit sertifikat. Sewaktu (pertemuan) di DPR, saya tuding-tuding Kepala BPN Jakarta Barat. Ini karena ada Probo tadi. Dulu masih zaman jahiliyah. Karena Probo itu tadi, meski Juhri cs. sudah dipidana, itu putusan tidak dihitung (dipertimbangkan) dalam perdatanya.*" [447]

<u>*Catatan:*</u>

- Akar masalah dalam kasus ini, pembeli terdahulu (PT Porta Nigra) tidak menguasai tanah secara fisik (tidak memberi pagar sebagai tanda batas), serta tidak mengajukan permohonan sertifikat pertama kali pasca transaksi, sehingga tanah itu menjadi 'bancakan' orang-orang yang beritikad buruk. Para pihak dalam praktek jual beli tanah, masih memperlakukan 'benda' yang dibelinya sama seperti benda bergerak. Pasca jual beli, pembeli tidak segera mengurus administrasi peralihan hak atas tanahnya dan tidak menguasai secara fisik, sehingga membuka pihak yang beritikad buruk menjual ulang objek yang sama kepada orang lain.

- Mahkamah Agung Republik Indonesia memenangkan gugatan PT Porta Nigra tanpa mempertimbangkan bahwa PT Porta Nigra sebenarnya telah melakukan *rechtsverwerking*. Dalam sejumlah putusan pengadilan dan yurisprudensi, *rechtsverwerking* semestinya dapat

[446] Wawancara dengan Yan Juanda, 9 Agustus 2016.
[447] Wawancara dengan Yan Juanda, 9 Agustus 2016.

menyebabkan hilangnya hak bukan hanya karena lewatnya waktu, tetapi juga karena sikap atau tindakan seseorang yang menunjukkan bahwa ia sudah tidak akan mempergunakan lagi atau menelantarkan haknya atau *rechtsverwerking*. Mengenai kasus *rechtsverwerking* ini, bandingkan dengan Putusan Mahkamah Agung No. 120 K/SIP/1957, Putusan Mahkamah Agung No. 2370 K/Pdt/1992, dan Putusan Mahkamah Agung No. 1091 K/Pdt/2010.

- Kesalahan BPN, ribuan sertifikat diterbitkan di atas tanah yang sedang bersengketa di pengadilan. Seharusnya, BPN aktif meneliti kebenaran materiil setiap permohonan sertifikat pertama kali, serta menguji kebenaran materiil dalam melakukan pengecekan sertifikat hingga balik nama dalam setiap peralihan hak.

- Putusan MA yang telah berkekuatan hukum tetap, ternyata dikesampingkan oleh para pihak (bahkan oleh PT Porta Nigra sendiri yang dimenangkan dalam putusan MA tersebut), karena putusan itu tidak bisa dieksekusi. Para pihak kemudian mencari jalan keluar dengan melakukan upaya perdamaian. Uniknya, perdamaian justru ditempuh dan disepakati pasca putusan, melalui upaya perlawanan ke Pengadilan Negeri. Dalam perkara perdata, perdamaian masih dimungkinkan meski sudah ada putusan dari pengadilan, sepanjang disepakati oleh para pihak.

BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Praktek jual beli tanah, ternyata prosedurnya tidak tunggal (hanya melalui PPAT atau lelang), melainkan juga terdapat praktek jual beli tanah yang lebih "tua" dan hingga kini masih hidup di masyarakat, yakni jual beli di bawah tangan. Karena adanya tiga prosedur pembelian tanah yang berbeda, maka dibuat kesimpulan setiap bagian, yaitu pembelian tanah melalui PPAT, melalui lelang, dan pembelian di bawah tangan.

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 5/2014 yang disempurnakan SEMA No. 4/2016 mengenai kriteria pembeli yang beritikad baik, di mana diakui prosedur jual beli tanah yang sesuai dengan tata cara/prosedur dan dokumen yang sah sebagaimana telah ditentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pembelian tanah melalui pelelangan umum, dan pembelian tanah di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Sementara itu, pembelian tanah milik adat atau yang belum terdaftar juga diakui sah, sepanjang dilaksanakan menurut ketentuan hukum adat (riil, tunai, dan terang).

Pada dasarnya, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan berikut:

a. Apakah jual beli tanah dengan memenuhi syarat-syarat tersebut (maksudnya sesuai prosedur yang sah menurut UU, yakni melalui PPAT, atau melalui lelang) juga akan selalu menjamin hak pembeli?
b. Bagaimana peran PPAT dan BPN dalam jual beli tanah, serta faktor-faktor apa yang membuat ketelitian pembeli (bahkan setelah mungkin ditambah dengan peran PPAT dan pejabat BPN), pada prakteknya, ternyata tidak cukup memadai untuk menjamin haknya?
c. Atau, kalau ternyata pembeli sendiri sama sekali mengabaikan syarat tersebut, apa pertimbangannya?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian di atas, telah dikaji ketiga bentuk pembelian tanah tersebut, sehingga terlihat faktor-faktor apa yang mempengaruhi perlindungan hak bagi pembeli dalam pembelian sesuai prosedur melalui PPAT dan BPN, maupun pembelian melalui lelang. Selain itu, sehubungan dengan pertanyaan terakhir, pengamatan atas praktek pembelian tanah di bawah tangan barangkali akan dapat menunjukkan motif, serta konsekuensi yang dihadapi pembeli, jika jual beli dilakukan di bawah tangan.

Pembelian Tanah Melalui PPAT

Dari wawancara dengan para hakim dalam penelitian yang kami lakukan, pada umumnya hakim-hakim tersebut mempunyai pandangan serupa dengan isi SEMA No. 4/2016. Pembeli beritikad baik dipahami sebagai pembeli yang telah memenuhi prosedur (pembelian tanah melalui PPAT atau lelang) dan telah berhati-hati dengan memeriksa data yuridis dan data fisik tanah, sebelum dan saat jual beli dilakukan. Selain itu, mereka juga berpendapat bahwa (a) "pembeli beritikad baik yang telah bersikap hati-hati dan melaksanakan sesuai prosedur, akan terlindungi haknya", (b)

"apabila terjadi sengketa, pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada penjual yang (ternyata) tidak berhak".[448]

Dari gambaran makro di atas, seolah-olah risiko bagi pembeli dalam jual beli tanah bisa dihindari, apabila jual beli telah dilakukan sesuai prosedur dan pembeli telah bersikap hati-hati. Namun, penelitian ini menemukan fakta sebaliknya. Dalam kasus-kasus tertentu, hak pembeli belum tentu selalu terjamin dan terlindungi, meski dirinya telah memenuhi prosedur pelaksanaan jual beli melalui PPAT, atas objek bersertifikat, dan bahkan telah berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik, sebelum dan saat jual beli dilakukan. Hal itu kami temukan terjadi dalam kasus Robert F. Nolting vs. Akmaludin dan Hartono (Putusan PN Mataram No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR) dan kasus Ikromudin vs. Salim Bagis (Putusan Mahkamah Agung No. 1168 K/PDT/2013).

Mengapa hak pembeli tetap tak terlindungi, meskipun jual beli telah memenuhi prosedur dan pembeli telah berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik? Di bawah ini kami uraikan akar penyebabnya, berikut rekomendasi kami.

(a) BPN tidak meneliti kebenaran materiil atas objek jual beli

Peran dan fungsi BPN dalam jual beli tanah bersifat pasif dan BPN memposisikan dirinya hanya sebagai lembaga administrasi. BPN tidak mempunyai kewajiban meneliti kebenaran materiil terhadap objek, baik sejak pengecekan sertifikat, hingga proses balik nama. Kelemahan penelitian formil ini, pejabat Kantor Pertanahan hanya meneliti berkas-berkas formalnya saja, yaitu mengecek kesesuaian data dengan buku tanah. Pejabat Kantor Pertanahan tidak dapat menjangkau atau mendeteksi, apabila terjadi manipulasi data oleh penjual yang tidak berhak, seperti yang dilakukan Trie Rully dalam kasus Robert F. Nolting vs. Akmaludin dan Hartono.

Rekomendasi (BPN):

Sebagai konsekuensi dari penguatan stelsel negatif dalam pendaftaran tanah yang mengarah pada stelsel positif, dalam konteks peralihan hak BPN seharusnya diwajibkan meneliti kebenaran materiil sebelum balik nama dilakukan. Sehingga, pejabat pelaksana bersikap aktif meneliti pihak-pihak yang berhak hingga menelusuri riwayat tanah, sehingga kepastian hukum dari pemeriksaan sertifikat atas buku tanah dapat mendekati kebenaran materiil. Terkait status tanah sengketa, BPN perlu melakukan penyelarasan data dengan pengadilan, karena kalau data di BPN tidak diperbaharui, tentu pembeli bisa saja mendapatkan informasi yang salah.

Kewajiban meneliti kebenaran materiil ini diiringi peraturan yang mengatur mekanisme tanggung jawab BPN apabila melakukan kekeliruan, baik dengan sengaja, atau karena kelalaian, dalam menjalankan tugas administrasinya. Dengan demikian, perlu ada aturan setingkat undang-undang yang mengatur bentuk pertanggungjawaban negara, dalam hal ini Kantor Pertanahan, untuk mengalokasikan anggaran/memberikan ganti rugi, apabila kekeliruan administrasi itu menyebabkan timbulnya kerugian pada para pihak.

(b) PPAT tidak mempunyai kewajiban untuk mengecek data fisik

Pada umumnya, PPAT tidak berani melangkah lebih jauh dalam proses peralihan hak, sebelum memeriksa data-data yuridis, misalnya pengecekan sertifikat di Kantor Pertanahan. Tetapi, PPAT umumnya tidak mengecek data fisik, karena memang tidak diwajibkan oleh peraturan yang ada.

[448] Lihat kembali wawancara dengan para hakim pada halaman 9, 40.

Sementara, dalam prakteknya, pembeli biasanya mengandalkan peran PPAT sepenuhnya untuk mengurus proses jual beli hingga balik nama.

Rekomendasi (PPAT):

PPAT sebagai 'pintu pertama' dalam proses pengurusan peralihan hak, seharusnya juga diwajibkan melakukan pemeriksaan data fisik, karena pemeriksaan data yuridis dan data fisik adalah dua sisi yang saling menguatkan. Belajar dari kasus Ikromudin vs. Salim Bagis (pembelian tanah bersertifikat yang perolehan tanahnya melalui hibah), misalnya, pemeriksaan data fisik dengan mengkonfirmasi kepada pemberi hibah menjadi penting dilakukan. Di daerah tertentu dengan pengaruh hukum adat yang kuat, meski sertifikat tercatat atas nama penjual, tindakan ini sebaiknya tetap dilakukan untuk menghindari sengketa dan kekeliruan di kemudian hari.

(c) Informasi arsip/data pertanahan yang belum terbuka untuk publik

Sebenarnya, PPAT atau calon pembeli dapat mengurangi risiko kekeliruan transaksi sedari awal, dengan melihat warkah, terutama untuk mengetahui riwayat perolehan tanah terkait. Tetapi, warkah ini bersifat tertutup. Sewaktu proses pendaftaran sertifikat pertama kali, identitas pemohon dan data fisik mengenai letak, luas dan batas-batas sandingan, sebenarnya diumumkan di kantor desa selama dua bulan. Namun, setelah sertifikat itu sendiri jadi, informasi mengenai data tanah seperti warkah justru tidak bisa dibuka, kecuali berdasarkan permohonan pemegang hak dan permintaan instansi tertentu, seperti misalnya pengadilan. Itupun hanya dapat terjadi atas izin Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi (Pasal 187 Ayat (1) dan 192 Ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 juncto Pasal 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional).

Rekomendasi (BPN):

Dalam konteks jual beli tanah, penyajian data/informasi tentang pertanahan kepada publik dapat mengurangi risiko kekeliruan transaksi. Persoalannya, pihak BPN menganggap warkah merupakan dokumen rahasia. Warkah, dalam Putusan Komisi Informasi Pusat, merupakan data/informasi terbuka yang seharusnya bisa diakses oleh publik (lihat Putusan Komisi Informasi Pusat No. 015/II/KIP-PS-M-A-2013), dan informasi terbuka bersifat ketat dan terbatas bagi pemohon *a quo* yang terkait kepentingan langsung (lihat Putusan Komisi Informasi Provinsi Sumatera Barat No. 003/PTSN-PS/KISB/2015). Dengan perkembangan putusan-putusan tersebut, seharusnya Menteri Agraria dan Tata Ruang merevisi Pasal 187 Ayat (1) dan 192 Ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 juncto Pasal 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

Kemungkinannya, pelayanan informasi publik di lingkungan BPN, memiliki dua opsi, yaitu: (a) Opsi terbuka, yakni informasi dari warkah itu diproses dalam sistem pangkalan dan pengolahan yang terkomputerisasi (Komputerisasi Kantor Pertanahan) dan dapat diakses publik; (b) Opsi terbuka terbatas, warkah hanya bisa diakses melalui permohonan data/informasi ke Kantor Pertanahan, terbuka hanya bagi yang berkepentingan langsung (dalam hal ini termasuk pembeli atau PPAT yang mewakili kepentingan pembeli).

Publikasi arsip pertanahan memainkan peran yang sangat penting dalam sistem perlindungan terhadap kejujuran atau niat baik pembeli, atau pihak ketiga. Sebagai perbandingan, sistem yang berlaku di Belanda, didasarkan pada prinsip bahwa pemilik asal pasti telah melakukan sesuatu atau

telah lalai untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya harus dilakukannya, sehingga pihak ketiga salah menilai situasi. Peran dari arsip publik adalah bahwa hukum melindungi pihak ketiga yang percaya pada informasi yang muncul dari akta yang terdaftar. Jika pihak ketiga bergantung pada informasi yang terdapat dalam arsip publik, maka dia terbukti berniat baik atau jujur.[449]

(d) Dalam stelsel negatif, hak pembeli belum tentu selalu terjamin dan terlindungi meski objek tanah yang dibeli telah bersertifikat

Penelitian ini menelusuri kasus-kasus di mana pembeli telah memenuhi prosedur melalui PPAT, objek tanah yang dibeli telah bersertifikat, dan telah berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik, tetapi di kemudian hari digugat pemilik asal dan dikalahkan (lihat Putusan Mahkamah Agung No. 1168 K/PDT/2013 dan Putusan No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR).

Dalam kasus-kasus tersebut, pembeli sebenarnya telah melakukan pengecekan sertifikat di Kantor Pertanahan dan dinyatakan "bersih", yakni penjual/pemegang SHM adalah orang yang berhak/memiliki hak atas tanah yang menjadi objek jual beli sesuai dengan bukti kepemilikannya, tidak di bawah sengketa atau tidak dalam Hak Tanggungan, sehingga tidak ada keraguan sedikitpun bagi pembeli untuk meneruskan transaksi. Namun, dalam pemeriksaan pengadilan, ternyata baru diketahui bahwa perolehan hak dan terbitnya sertifikat itu cacat.

Konsekuensinya, SHM yang dapat dibuktikan cacat perolehan haknya dapat dibatalkan oleh pengadilan. Pengadilan berwenang memutus pihak yang seharusnya dianggap sebagai pemegang hak yang sah. Dari studi kasus, kami menelusuri dua putusan pengadilan yang memutus bahwa pihak pemilik asal dianggap sebagai pemegang hak yang sah dan mengalahkan pembeli (lihat kasus Ikromudin vs. Salim Bagis (Putusan Mahkamah Agung No. 1168 K/PDT/2013) dan kasus Robert F. Nolting vs. Akmaludin (Putusan No. 30/Pdt.G/2013/PN.MTR)), meski pembeli tidak mengetahui cacat cela terbitnya sertifikat tersebut (beritikad baik).

Rekomendasi (Pengadilan, pengacara, dan para pihak yang bersengketa):

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak menggunakan stelsel negatif yang murni di mana negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak, tetapi menggunakan stelsel negatif bertendensi positif. Artinya, walaupun negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak, namun bukti hak tersebut dikategorikan sebagai bukti hak yang sah dan kuat, selama tidak ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya.

Dalam stelsel negatif bertendensi positif ini, putusan pengadilan tetap memegang 'kunci' terakhir untuk menentukan pihak mana yang paling berhak, apabila terjadi sengketa antara pemegang sertifikat (pembeli) dengan pihak yang mengklaim sebagai pemilik asal atas tanah tersebut.

Mengingat pentingnya putusan pengadilan, perlu ada semacam kesepakatan-kesepakatan kamar yang menjadi "standar" untuk menjaga konsistensi putusan. Walaupun tidak pernah ada perkara yang sama persis, tetapi beberapa karakter dari berbagai perkara pembeli yang beritikad baik dapat ditemukan kemiripan atau kesamaannya.

Untuk menjaga konsistensi, sejauh ini, Mahkamah Agung telah mencoba untuk menyatukan pandangan-pandangan tersebut, melalui kesepakatan Rapat Pleno Kamar Perdata yang tertuang dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7/2012 yang kemudian disempurnakan oleh

[449] Arie Sukanti Hutagalung (Ed.), Et.Al, *Op.Cit.*, hlm. 83.

SEMA No. 5/2014, dan SEMA No. 4/2016. Dalam rumusan SEMA tersebut, kriteria pembeli yang beritikad baik adalah pembeli yang memenuhi prosedur, antara lain pembelian tanah di hadapan PPAT/memenuhi ketentuan PP No. 24/1997, dan melakukan kehati-hatian dengan meneliti hal-hal berkaitan dengan objek tanah yang diperjanjikan, antara lain:

- Penjual adalah orang yang berhak/memiliki hak atas tanah yang menjadi objek jual beli, sesuai dengan bukti kepemilikannya;
- Tanah/objek yang diperjualbelikan tersebut tidak dalam status disita;
- Tanah/objek yang diperjualbelikan tidak dalam status jaminan/Hak Tanggungan,
- Terhadap tanah yang bersertifikat, telah memperoleh keterangan dari BPN dan riwayat hubungan hukum antara tanah tersebut dengan pemegang sertifikat.

Apabila semua syarat itu telah dipenuhi, maka berdasarkan SEMA tersebut, perlindungan harus diberikan kepada pembeli yang beritikad baik, sekalipun kemudian diketahui bahwa penjual adalah orang yang tidak berhak atas obyek jual beli tanah. Pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada penjual yang tidak berhak.

Namun, dalam SEMA tersebut tidak ada penjelasan mengapa perlindungan diberikan kepada pembeli beritikad baik dan pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada penjual yang tidak berhak. Seharusnya, dalam SEMA perlu juga ada penjelasan, misalnya perlindungan diberikan kepada pembeli beritikad baik, karena pemilik asal telah melakukan sesuatu atau telah lalai untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya harus dilakukannya, misalnya melakukan *rechtsverwerking*, sehingga pembeli atau pihak ketiga salah menilai siapa penjual yang sesungguhnya berhak atas tanah.

Setelah terbitnya PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebenarnya diharapkan terjadi penguatan pada stelsel negatif mengarah pada stelsel positif, karena sertifikat pada dasarnya merupakan bukti terkuat. Tapi, pada kenyataannya, seperti dapat dilihat pada kasus Akmaludin dan Salim Bagis, kebenaran sertifikat tanah yang telah terdaftar ternyata belum tentu dapat dijadikan jaminan. Lalu, upaya hukum apa yang dapat dilakukan pihak pemilik asal yang dirugikan?

Jika SEMA tadi berpendapat pemilik asal dapat saja menggugat ganti rugi pada penjual, pada prakteknya juga tidak sesederhana itu karena memakan waktu dan biaya apabila pemilik asal harus menggugat ulang penjual yang tidak berhak dari awal. Sementara, dalam perkara perdata, hakim tidak boleh memutus melampaui dari gugatan penggugat (*ultra petitum partium*) sehingga tidak mungkin menghukum penjual membayar ganti rugi kepada pemilik asal apabila tidak ada dalam gugatan. Jalan keluarnya, agar pemilik asal tidak mengajukan gugatan lagi dari awal dan perkara berjalan panjang, maka dalam posita gugatan seharusnya didesain alternatif, yakni (a) aspek *subjek*, gugatan tidak hanya ditujukan kepada pembeli melainkan juga penjual; (b) aspek *objek*, pemilik asal tidak hanya menggugat tanah (dari pembeli/pihak yang menguasai tanah), melainkan juga menggugat ganti rugi dari penjual yang tidak berhak sehingga dalam petitum dimuat sita jaminan atas harta benda penjual. Sehingga, apabila nanti pembeli terbukti beritikad baik sehingga dilindungi dan tanah tetap menjadi milik si pembeli, maka penjual yang tidak berhak dihukum memberi ganti rugi kepada pemilik asal.

Pembelian Tanah Melalui Lelang

Lelang eksekusi hak tanggungan yang dilakukan berdasarkan Pasal 6 UUHT memberikan hak kepada pemegang hak tanggungan pertama untuk menjual sendiri objek hak tanggungan secara lelang, apabila debiturnya cidera janji. Dalam prakteknya, lelang hak tanggungan tersebut sering menimbulkan sengketa, antara lain menyangkut nilai limit objek lelang yang dianggap terlalu rendah oleh debitur. Akibatnya, pasca lelang dilakukan, debitur masih akan terus melawan eksekusi objek terkait, sebagaimana debitur dalam kasus sengketa lelang di Rembang yang mempermasalahkan kewajaran harga objek lelangnya.

Dalam SEMA No. 5/2014 yang kemudian disempurnakan oleh SEMA No. 4/2016, disebutkan bahwa pembeli dianggap beritikad baik, apabila dia melakukan jual beli atas objek tanah tersebut dengan tata cara/prosedur dan dokumen yang sah, sebagaimana telah ditentukan peraturan perundang-undangan, di mana salah satu kriterianya adalah pembelian tanah melalui pelelangan umum. Senada dengan SEMA tersebut, secara umum, para hakim berpendapat bahwa pembeli lelang dapat dikategorikan sebagai pembeli beritikad baik. Alasannya, lelang telah dilakukan secara sah di depan umum oleh lembaga terpercaya (Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang/KPKNL), sehingga pembeli harus dilindungi sepanjang memenuhi prosedur.

Dari penelitian doktriner terhadap sejumlah putusan sebelumnya, para hakim memang cenderung melindungi pembeli atau pemenang lelang. Bahkan, terdapat pula putusan-putusan pengadilan yang menyatakan bahwa pembelian lelang tak dapat dibatalkan oleh pengadilan (Putusan Mahkamah Agung No. 52 K/Pdt/2005, No. 1091 K/Pdt/2009).

Dari uraian tersebut, dapat dipahami, mengkategorikan semua pembeli lelang sebagai beritikad baik yang harus dilindungi karena semata-mata lelang dilakukan di hadapan umum oleh pejabat yang berwenang, sebenarnya telah memperluas makna "pembeli beritikad baik", yakni yang semula ditafsirkan sebagai: "pembeli yang jujur, tidak mengetahui cacat cela terhadap barang yang dibeli", kemudian dalam konteks lelang, diperluas menjadi "pembeli yang menjaga kepercayaan pembeli terhadap sistem lelang".

Namun, meskipun mayoritas putusan hakim menganggap bahwa pembeli lelang otomatis harus dilindungi, kenyataannya terdapat pula beberapa kasus di mana Mahkamah Agung dan hakim di bawahnya memberlakukan perkecualian atas norma tadi. Hal itu terjadi, antara lain, ketika pembeli membeli sendiri tanah yang diagunkan kepadanya dengan nilai yang tak wajar (Putusan MA RI No. 252 K/Pdt/2002).

Dari studi kasus lelang eksekusi da;am penelitian ini (Masruroh vs. Bank Danamon dan KPKNL Semarang), debitur mengajukan perlawanan, karena objek dijual dalam lelang dianggapnya jauh lebih rendah dari harga yang wajar. Meskipun, pihak bank menganggap penentuan Nilai Limit objek lelang terkait telah sesuai dengan aturan yang ada.

Dalam lelang eksekusi, memang terdapat kecenderungan terjadinya ketegangan antara kepentingan penjual/pemohon lelang (Bank), dengan debitur, dalam penentuan Nilai Limit objek lelang. Di satu sisi, pihak pemohon lelang eksekusi bukan pemilik tanah. Kepentingannya tentu bagaimana hutang debitur cepat tertutupi dari penjualan lelang (*asset recovery*). Sedangkan di sisi yang berseberangan, kepentingan debitur, menginginkan tanah yang dilelang nilai limitnya tidak terlalu rendah.

Harga tanah Masruroh yang dilelang pada tahun 2011 laku Rp. 139 juta. Untuk mengetahui berapa nilai tanah sebenarnya, peneliti mencari pembanding, yakni kepala desa yang bertugas pada

waktu lelang itu dilakukan. Menurut keterangan Dimyati, Kades Manggar Periode 2007-2013, harga tanah di desa Manggar, Rembang pada tahun 2008, khususnya tanah-tanah yang terletak di pinggir jalan Pantura, berkisar antara Rp. 30.000 sampai dengan Rp. 50.000 per meter. Pada tahun 2008, Dimyati membeli tanah seluas 2.200 meter bersebelahan dengan tanah milik Masruroh, tepatnya bersebelahan dengan lokasi parkir rumah makan yang dikelola oleh Masruroh.

Pada waktu itu (2008), Dimyati membeli tanah tersebut seharga Rp. 72.500.000. Apabila dihitung per meternya, maka pada tahun 2008 (sewaktu Masruroh mengajukan pinjaman), harga tanah yang sebanding dengan tanah Masruroh berharga Rp. 32.954, atau kalau dibulatkan menjadi Rp. 33.000 per meter. Sedangkan tanah Masruroh yang dijadikan sebagai jaminan pinjaman kredit itu seluas 8.889 meter. Apabila dengan harga Rp. 32.954 per meter, maka harganya sebesar Rp. 293.337.000, sedangkan apabila dijual dengan harga 50.000 per meter maka harganya sebesar Rp. 444.450.000. Sedangkan apabila tanah itu dinilai dengan harga pasar sesuai dengan keterangan Dimyati, maka pada tahun 2011 itu nilainya sudah Rp. 711.120.000,- (8889 x 80.000).[450]

Pada waktu Peneliti menanyakannya kepada penjaga warung di Rumah Makan Robyong yang berseberangan dengan tanah sengketa tersebut (objek lelang), ia juga mendapatkan informasi bahwa harga tanah (pertengahan tahun 2016) berkisar 1,2 juta per meter. Artinya, harga tanah tersebut (pertengahan tahun 2016) memang diperkirakan melebihi angka Rp. 10 miliar.

Rekomendasi (Pengadilan):

- Hal-hal yang harus diperhatikan hakim mengenai Itikad Baik dalam pembelian Lelang

Biasanya, orang membeli melalui lelang karena tertarik dengan harga objek lelang yang lebih rendah dari harga pasar. Namun, sedari awal, pembeli seharusnya tidak hanya terpaku pada penawaran harganya saja, mengingat pada kenyataannya pembelian lelang juga mengandung risiko. Pembeli perlu mengecek data fisik dan memastikan keadaan tanah terkait apakah sesuai dengan data lelang yang ditawarkan, karena dari penjelasan sejumlah pejabat lelang, KPKNL tidak mempunyai kewajiban melakukan pengecekan data fisik tanah sebelum pelaksanaan lelang. Artinya, pembeli yang beritikad baik, dalam konteks lelang ini, tidak hanya memenuhi prosedur, melainkan telah berhati-hati secara patut berupaya mengecek data fisik objek tanah yang dibelinya.

Pengadilan sebaiknya tidak memukul rata semua perkara lelang bahwa pembeli lelang pasti adalah beritikad baik. Dalam konteks pembeli lelang beritikad baik, seharusnya tetap diartikan sebagai "pembeli yang jujur, tidak mengetahui cacat cela terhadap barang yang dibeli" dan "berhati-hati memeriksa data yuridis dan data fisik sebelum jual beli dilakukan". Dalam memeriksa sengketa, pengadilan juga perlu memeriksa apakah proses lelang (pra lelang dan pelaksanaan lelang), terutama penentuan Nilai Limit, serta pembentukan harga lelang itu berlangsung wajar, sehingga dapat dipastikan tidak ada 'permainan' dalam proses lelang.

Rekomendasi (Menteri Keuangan dan KPKNL):

- Penentuan Nilai Limit

Sehubungan dengan penentuan Nilai Limit, setelah diberlakukan PMK No. 27/PMK 06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, apabila harga objek lelang melebihi Rp. 1 miliar, maka penilai independen harus dilibatkan. Dalam menentukan nilai limit tersebut, penilai independen

[450] Wawancara dengan mantan Kepala Desa Manggar, Dimyati, 23 Juli 2016.

minimal harus membandingkan 3 (tiga) pembanding dengan lokasi aset yang sejenis. Penentuan harga limit dilakukan sesuai dengan SPI (Standar Penilai Indonesia), yaitu 80% sampai dengan 60% dari nilai harga pasar, tidak lebih dari itu. Persoalannya, jika objek lelang di bawah Rp. 1 miliar, maka pihak bank sendiri melalui penaksir internal menentukan Nilai Limit.

Pembelajaran dari Putusan MA RI No. 252 K/Pdt/2002 dan studi kasus lelang di Rembang (Masruroh vs. Bank Danamon dan KPKNL), adanya penilai independen dan penaksir internal bank dalam menentukan Nilai Limit, masih belum cukup dalam menjaga adanya patokan yang obyektif, apalagi menyangkut objek lelang di bawah Rp. 1 M yang hanya melibatkan penaksir internal bank. Karena itu, ke depan, perlu revisi PMK 27 tahun 2016, terutama dalam menentukan Nilai Limit, seharusnya tidak ditentukan sepihak oleh pemohon lelang, tetapi perlu juga melibatkan unsur kelurahan/desa untuk memastikan lebih objektif berapa limit harga lelang yang wajar.

Rekomendasi (Menteri Keuangan dan Pejabat Lelang/KPKNL):

- Kewajiban KPKNL

Selama ini, pejabat lelang tidak mengecek objek lelang secara langsung, tetapi hanya meneliti persyaratan-persyaratan dokumen yang diajukan pemohon lelang, karena tak ada kewajiban untuk meninjau objek lelang. KPKNL juga mengandalkan informasi yang diperolehnya dari Kantor Pertanahan. Usulan Revisi PMK dengan menambahkan (mengatur) kewajiban KPKNL untuk meneliti atau meninjau objek lelang, guna memastikan kondisi dan kebenaran data yang ditawarkan pemohon lelang. Berdasarkan data hasil itu, KPKNL dapat menolak melaksanakan lelang/menghentikan proses lelang, apabila ditemukan ketidaksesuaian kebenaran formal berkas persyaratan lelang dan realitas objek lelang, misalnya Nilai Limit ternyata jauh dari kewajaran, atau tanah yang dilelang sedang dalam sengketa (debitur dengan pihak lain). Sehingga, perlindungan terhadap pembeli lelang lebih terjamin.

Pembelian Tanah di Bawah Tangan

Dengan diterbitkannya PP No. 24 tahun 1997, Pemerintah sebenarnya telah mengarahkan para pihak untuk melakukan jual beli hanya melalui PPAT dan lelang. Namun, pada prakteknya hingga saat ini, masih terjadi saja pembelian di bawah tangan.

Di dalam SEMA No. 4/2016, Mahkamah Agung telah mengakui bahwa pembeli yang membeli tanah adat/yang belum terdaftar yang dilaksanakan menurut ketentuan hukum adat, dapat dianggap sebagai pembeli beritikad baik. Syaratnya, harus dilakukan secara tunai dan terang, serta telah ada penelitian mengenai objek jual beli. Jadi, asumsinya, (calon) pembeli pasti akan dapat mengetahui siapa pemilik tanah terkait. Pertanyaannya, karena bukan tanah terdaftar, bagaimana pembeli dapat mengetahui hal tersebut.

Untuk itu, kami mencoba menelusuri kasus-kasus jual beli di bawah tangan di tiga tempat dengan karakter berbeda di Indonesia. Dari hasil penelitian kami, setidaknya ada beberapa hal yang dapat kami simpulkan.

(1) Alasan pembeli melakukan pembelian di bawah tangan

Sebagian masyarakat lebih memilih untuk melakukan pembelian tanah di bawah tangan dengan berbagai alasan:

- Jual beli di bawah tangan di hadapan kepala desa dengan disaksikan kepala dusun sudah menjadi kebiasaan masyarakat desa. Di sejumlah desa yang kami wawancarai, belum pernah terjadi sengketa pasca jual beli tanah sehingga masyarakat mengaku telah merasa aman dengan mengantongi surat perjanjian di bawah tangan; [451]
- Ada yang masih belum tahu apa itu PPAT; [452]
- Nilai transaksinya kecil, sehingga tidak seimbang dengan biaya yang dikeluarkan untuk notaris/PPAT; [453]
- Pihak penjual dan pihak pembeli masih mempunyai hubungan keluarga, sehingga mereka saling percaya; [454]
- Jual beli di PPAT biayanya mahal, pembeli belum mempunyai biaya untuk mengurus akta jual beli (AJB) dan balik nama.[455]

(2) Tata cara pembelian tanah di bawah tangan

Praktek jual beli tanah di bawah tangan di Desa Sajang (Lombok Timur), Desa Kopang Rembiga dan Desa Pagutan (Lombok Tengah), dan Desa Bajur (Lombok Barat), menunjukkan adanya kemiripan atau kesamaannya dengan jual beli serupa di Desa Jogonegoro, Desa Bhumiredjo, dan Desa Ringinanom (Kabupaten Magelang). Di tempat-tempat tersebut, jual beli dilakukan di hadapan Kepala Desa dengan disaksikan Kepala Dusun.

Kepala Dusun biasanya mengenali hubungan tanah terkait dengan pemiliknya, sehingga ia memegang peranan kunci dalam memastikan bahwa para pihak yang melakukan transaksi, terutama penjual, adalah pihak yang berhak. Terdapat kesadaran warga desa, sehingga tidak ada yang berani bertindak ceroboh dalam mengklaim tanah milik orang lain. Kalau ada yang melanggar hak milik orang lain, orang itu akan mendapatkan sanksi sosial dari warga masyarakat lainnya.

(3) Administrasi tanah objek jual beli

Sehubungan dengan administrasi pertanahannya, khususnya di desa-desa di Magelang, Buku C Desa kami lihat masih tersimpan rapi di kantor desa, sehingga jelas asal-usul riwayat kepemilikan tanah di desa tersebut. Sementara di Lombok, Buku C sudah tidak lagi digunakan sejak tahun 1990-an dan tidak tersimpan di kantor desa.

Berdasarkan hasil penelusuran kami, pencatatan transaksi jual beli di bawah tangan ternyata tidak mengenal prosedur baku, melainkan dilakukan berdasarkan kebiasaan yang berbeda-beda di setiap desa. Di Desa Sajang (Lombok Timur), Desa Kopang Rembiga dan Desa Pagutan (Lombok Tengah), dan Desa Bajur (Lombok Barat), setiap transaksi tanah di bawah tangan dicatat dan

---

[451] Wawancara dengan pembeli tanah di Desa Kopang Rembiga (Lombok Tengah), Taham, 16 Desember 2016; Wawancara dengan pembeli tanah di Desa Kopang Rembiga (Lombok Tengah), Iman, 16 Desember 2016.
[452] Wawancara dengan sejumlah informan di Desa Sajang, Kecamatan Sembalun, Kabupaten Lombok Timur dan Desa Kopang Rembiga, Kecamatan Kopang, Kabupaten Lombok Tengah menjawab tidak tahu PPAT. Tetapi ketika disebut nama notaris, sebagian diantara mereka mengetahui istilah notaris meski tidak tahu secara persis apa fungsi notaris.
[453] Wawancara dengan Kepala Desa Sajang, Kanhan, 16 Oktober 2016.
[454] Wawancara dengan seorang pembeli tanah, Lalu Sapaan, 18 September 2016 dan penjual tanahnya, Baiq Wardah, 17 September 2016; Wawancara dengan seorang pembeli tanah di Desa Kopang Rembiga (Lombok Tengah), Iman, 16 Desember 2016; Wawancara dengan pembeli tanah di Desa Bajur (Lombok Barat), Ahmad, 13 Desember 2016.
[455] Wawancara dengan seorang pembeli tanah di Magelang, Tarcisius Sumirah, 24 September 2016; Wawancara dengan pembeli tanah di Desa Bajur (Lombok Barat), Ahmad, 13 Desember 2016.

disimpan di Kantor Desa. Namun, arsip pencatatan itu tidak diteruskan secara berkesinambungan dari Kepala Desa lama kepada Kepala Desa berikutnya. Setiap ada pergantian Kepala Desa, pencatatan jual beli di bawah tangan dilakukan tidak dengan meneruskan arsip catatan Kepala Desa sebelumnya. Sementara di desa Jogonegoro dan Bhumiredjo (Kabupaten Magelang), arsip pencatatan jual beli dicatat dan disimpan oleh Carik (Sekretaris Desa), sehingga meskipun terjadi pergantian kepala desa, arsip jual beli tanah di bawah tangan masih tersimpan di kantor desa.

Sebagai perbandingan, sejak tahun 1980-an hingga sekarang, diperkirakan sudah tidak ditemukan jual beli di bawah tangan di Jakarta. Alasannya, menurut beberapa narasumber kami, harga tanah di Jakarta sangat mahal, sehingga terlalu berisiko jika jual beli dilakukan di bawah tangan. Dalam jual beli tanah, masyarakat Jakarta lebih mengedepankan aspek legalitas ketimbang rasa saling percaya sebagaimana masyarakat di pedesaan.

(4) Kelemahan Jual Beli Di Bawah Tangan

Namun, jual beli di bawah tangan juga mengandung kelemahan. Kelemahannya, Kepala Desa tidak memberitahukan setiap peralihan hak atas tanah melalui jual beli di bawah tangan itu kepada BPN, sehingga tidak tercatat/terdaftar di BPN. Di satu sisi, jual beli di bawah tangan yang dilakukan secara riil, tunai, dan terang, akan membuat pembelinya diakui sebagai pembeli beritikad baik dan dinyatakan sah. Namun, di sisi lain, karena perjanjian di bawah tangan itu tidak terdaftar di BPN, maka perjanjian tersebut masih "rapuh" dari perspektif kepastian hukum.

Kasus PT Porta Nigra dapat menjadi contoh betapa pentingnya pendaftaran tanah. Sebagaimana dari hasil studi, pasca jual beli di bawah tangan, PT Porta Nigra tidak mendaftarkan tanah di Kantor Pertanahan dan tidak menguasai tanah secara nyata (*rechtsverwerking*). Akibatnya, tanah tersebut menjadi 'bancakan' para penjual yang tidak berhak, dan kemudian terbit ribuan sertifikat di atasnya.

Rekomendasi (BPN dan Kepala Desa):

Dalam 'evolusi' administrasi pertanahan, kita tidak bisa menarik garis secara amat tegas antara hukum formal (negara) dan hukum informal (*customary law/adat law/unofficial law*), dan mengandaikan keduanya dalam kondisi yang saling mengisolasi. Dalam konteks jual beli di bawah tangan, beroperasinya berbagai sistem-sistem hukum itu (melalui PPAT, lelang, dan bawah tangan) saling berkompetisi, tetapi juga dapat saling menyesuaikan dan mengadopsi.

Jual beli tanah di bawah tangan tetap bertahan, karena masyarakat merasa telah terjadi peralihan hak, dengan dilakukannya mutasi nama Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) pasca jual beli. Kepala Desa Jogonegoro, misalnya, mengurus mutasi nama SPPT dari pemilik lama ke pemilik baru di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD), pasca transaksi dilakukan. Mutasi tersebut didasarkan pada perjanjian jual beli terkait.

Secara yuridis formal, SPPT tadi memang bukan bukti kepemilikan, melainkan hanya bukti pembayaran pajak. Namun, sebagian masyarakat pedesaan masih menganggap SPPT sebagai bukti kepemilikan. Masyarakat desa merasa SPPT itu sebagai bukti kepemilikan, karena telah tercatat atas nama pemilik tanah.

Untuk itu, BPN perlu melakukan kerja sama dengan Pemerintah Desa. Bentuk kerjasamanya, BPN bersama dengan Aparat Desa dapat memberi pemahaman kepada masyarakat, bahwa SPPT bukan alat bukti kepemilikan dan mengarahkan pembeli di bawah tangan untuk mengajukan pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan, agar kepastian hukum atas tanahnya juga

lebih terjamin. Belajar dari sistem administrasi pertanahan di desa-desa Kabupaten Magelang, pengarsipan dokumen jual beli di bawah tangan berkesinambungan meskipun terjadi pergantian kepala desa.

Kepala Desa juga perlu menyampaikan laporan mengenai semua perjanjian di bawah tangan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota secara berkala, misalnya, setiap tiga bulan sekali. Laporan Kepala Desa itu dapat menjadi data awal bagi BPN untuk melakukan proses pendaftaran pertama kali secara kolektif di desa. Sebagai upaya akselerasi, pemerintah perlu mengalokasikan anggaran untuk mensubsidi pendaftaran pertama kali tersebut, sehingga bisa dijangkau oleh masyarakat miskin di pedesaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Jakarta, Penerbit Djambatan, Edisi Revisi 2005.
- Hernoko, Agus Yudha, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial,* Yogyakarta, Mediatama, 2008.
- Hoeve, Van, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia*, PT Ichtiar Baru, Jakarta, 1992.
- Hutagalung, Arie Sukanti (ed.), et. al, *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Denpasar: Pustaka Larasan, Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012.
- Khairandy, Ridwan, *Iktikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak,* Jakarta, UI Press, 2004.
- Putro, Widodo Dwi, et. al*., Penjelasan Hukum Pembeli Beritikad Baik: Perlindungan Hukum Pembeli Yang Beritikad Baik Dalam Sengketa Perdata Berobyek Tanah,* Jakarta, LeIP, 2016.
- Shields, Patricia dan Rangarjan, N., *A Playbook for Research Methods: Integrating Conceptual Frameworks and Project Management*, Stillwater, OK: New Forums Press. 2013.
- Sianturi, Purnama Tioria, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang,* Bandung, Penerbit Mandar Maju, 2013.
- Soekanto, Soerjono, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta, Rajawali, 1983.
- Subekti, R., *Aneka Perjanjian,* Bandung, PT Aditya Bakti, 2014.
- Sumarjono, Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Buku Kompas, 2001.

Peraturan perundang-undangan:

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak
- Pearturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT
- Peraturan Kepala BPN (Perkaban) Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Perkaban No. 8 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997
- *Vendu Reglement* (S. 1908-189) dan *Vendu Instructie* (S. 1908-190). Ordonansi 28 Pebruari 1908, S. 1908-189, berlaku sejak 1 April 1908 dan diperbaharui dengan S. 1940-56 jo. S. 1941-3.
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2003 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.07/2005 tentang Balai Lelang
- Peraturan Menteringan Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Lelang
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor106/PMK.06/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 90/PMK.06/2016 tentang Pedoman Pelaksanaan Lelang dengan Penawaran secara Tertulis Tanpa Kehadiran Peserta Lelang melalui Internet
- Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Ketenagakerjaan, dan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 2015, Nomor 2/skb/men/vi/2015, Nomor 01 Tahun 2015, tentang Hari Libur Nasional dan Cuti Bersama Tahun 2016

Putusan Pengadilan, SEMA, dan sebagainya

Putusan Pengadilan Tingkat Pertama

- Putusan Pengadilan Negeri Nomor 02/1984/Pidana/Biasa
- Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 032/Pid.B/1984/PN.Jkt.Brt
- Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 161/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Bar
- Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 364/Pdt.G/1996/PN.Jkt.Brt
- Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 170/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Bar
- Putusan Pengadilan Agama Mataram Nomor 164/Pdt.G/2008/PA.MTR
- Putusan PTUN Mataram Nomor 52/G/2010/PTUN.MTR
- Putusan Pengadilan Negeri Praya Nomor 51/Pdt.G/2011/PN Pra
- Putusan Pengadilan Negeri Mataram Nomor 274/PID.B/2011/PN.MTR
- Putusan Pengadilan Negeri Selong Nomor 18/Pdt.G/2012/PN. Sel
- Putusan Pengadilan Negeri Mataram Nomor 30/Pdt.G/2013/PN.MTR.
- Putusan Pengadilan Negeri Rembang Nomor 10/Pdt.G/2014/PN.Rbg
- Putusan Pengadilan Negeri Magelang Nomor 19/Pdt.G/ 2015/PN.Mgg
- Putusan Pengadilan Negeri Mataram Nomor 286/Pid.B/2015

Putusan Pengadilan Tinggi

- Putusan Pengadilan Tinggi DKI Nomor 597/Pdt/1997/PT.DKI
- Putusan Pengadilan Tinggi DKI Nomor 598/Pdt/1997/PT.DKI
- Putusan Pengadilan Tinggi Mataram No. 154/PDT/2012/PT.MTR
- Putusan Pengadilan Tinggi Mataram Nomor 120/PDT/2012/PT. MTR
- Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 99/Pdt/2015/PT SMG

Putusan Mahkamah Agung

- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 120 K/SIP/1957
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 251 K/Sip/1958
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 34/K/Sip/1960
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2370 K/Pdt/1992

- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 570 K/Pdt/1999
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 2863 K/Pdt/1999
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1168 K/PDT/2013
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 52 K/Pdt/2005, No. 1091 K/Pdt/2009
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 252 K/Pdt/2002.
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 300 PK/Pdt/2009
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 252 K/Pdt/2002
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 596 K/Pdt/2012
- Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1091 K/Pdt/2010

Surat Edaran Mahkamah Agung

- Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan
- Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan
- Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 tentang Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

Internet

- http://jateng.tribunnews.com/2016/04/20/kisah-pilu-masruroh-tanah-dan-bangunan-rp-10-miliar-dieksekusi-gara-gara-utang-rp-30-juta