

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka selama rakyat bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimana pun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan dimaksud.¹

Sehubungan dengan hal tersebut, maka Pemerintah Indonesia pada tanggal 24 September 1960 mengundang dan mulai memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dengan lahirnya UUPA ini, tercapailah suatu keseragaman mengenai hukum tanah, sehingga tidak lagi ada hak atas tanah menurut Hukum Barat di samping hak atas tanah menurut Hukum Adat.²

Adapun tujuan pokok UUPA adalah :³

¹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan di Indonesia)*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2003), hal. 49.

² C.S.T. Kansil, *Modul Hukum Perdata*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1995), hal. 178.

³ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Prenada Media, 2014), hal. 1-2.

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, sebagai alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat dalam rangka mencapai masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA. Hak Atas Tanah dimaksud, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Hutan, dan Hak Memungut Hasil Hutan. Hak atas tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah, dan/ atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah. Setiap hak atas tanah yang dimiliki orang/badan hukum harus dilindungi dengan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah berupa sertipikat hak atas tanah.

Sertipikat hak atas tanah merupakan tanda bukti kepemilikan orang atas tanah.⁴ Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dan hak

⁴ Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria: Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana*, (Jakarta: Tatanusa, 2017), hal. 13.

Tanggungjawab yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Pemegang Hak Atas Tanah adalah warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita yang mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.⁵ Ketentuan tersebut berubah seiring diberlakukannya Pasal 143 jo Pasal 145 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang memberikan status hak milik kepada warga negara asing terhadap rumah susun yang dimiliki, sehingga pemegang hak atas tanah saat ini adalah warga negara Indonesia atau warga negara asing.

Kewajiban bagi pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.⁶ Fungsi sertipikat terletak pada bidang pembuktian, sehingga dengan memiliki sertipikat hak atas tanah, maka dengan mudah dapat membuktikan berdasarkan yuridis, yaitu:⁷

1. Status hukum tanah yang kita kuasai atau miliki, yaitu tanah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, atukah hak pengelolaan;
2. Bahwa nama yang tertulis dalam sertipikat itulah yang berhak atas suatu tanah;

⁵ Pasal 9 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁶ Pasal 15 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁷ Soetomo, *Pembebasan Pencabutan Permohonan Hak Atas Tanah*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1984), hal. 90.

3. Beban-beban yang mungkin ada di atas tanah tersebut, misalnya terdapat hak tanggungan atau jaminan hutang atau tidak;
4. Peristiwa-peristiwa hukum apa yang pernah terjadi atas tanah tersebut, misalnya jual beli, tukar menukar, hibah, pewarisan, serta peristiwa lainnya yang tercatat dalam buku tanah dan sertipikat hak tanah tersebut.

Sertipikat sesuai dengan arti harfiahnya adalah suatu tulisan yang menunjukkan tanda bukti yang diberikan terhadap sesuatu yang sudah melalui suatu penelitian/proses tertentu. Sertipikat hak atas tanah di samping sebagai tanda bukti bahan apa yang dicatatnya adalah menunjukkan hasil penilaian tertentu juga merupakan kutipan/salinan dari buku tanah yang merupakan catatan terdaftarnya suatu kekayaan (tanah) seseorang.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 18 Tahun 2021) :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Ketentuan dalam Pasal 1 angka 9 PP Nomor 18 Tahun 2021 menghapus ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 1997) yang mengatur bahwa:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Perbedaan pengaturan tersebut terletak pada terdapatnya hak guna baru sebagai lembaga hak baru, yaitu Ruang Atas Tanah,⁸ dan Ruang Bawah Tanah⁹ sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 dan angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 18 Tahun 2021). Pemikiran atas lahirnya hak guna ruang bawah tanah dan ruang atas tanah sebagai lembaga hak baru sudah lama ada yang digagas oleh salah satu pakar hukum agraria Indonesia yaitu almarhum Boedi Harsono.¹⁰

Adanya dugaan di masa yang akan datang atau sekarang ini dipastikan pemanfaatan atau penggunaan bidang tanah akan semakin terbatas. Terbatasnya tanah tersebut dikarenakan arus urbanisasi terutama ke kota-kota besar yang memerlukan bertambahnya penyediaan tempat bermukim baik

⁸ Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyatakan Ruang Atas Tanah adalah ruang yang berada di atas permukaan Tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang Tanah.

⁹ Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyatakan Ruang Bawah Tanah adalah ruang yang berada di bawah permukaan Tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang Tanah.

¹⁰ Harris Y. P. Sibuea, “Tinjauan Yuridis Atas Pemanfaatan Ruang di Bawah Tanah”, *Jurnal Negara Hukum* Vol. 4, No. 1, Juni 2013, hal. 17.

untuk kepentingan pribadi atau kepentingan bisnis. Pemikiran tersebut terbukti benar bahwa semakin sulitnya untuk mencari bidang tanah untuk dimanfaatkan dengan status hak-hak atas tanah primer.¹¹

Pendaftaran tanah dikenal dua macam sistem publikasi, yaitu sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif.¹² Perbedaan dari kedua sistem publikasi tersebut adalah bahwa dalam sistem publikasi negatif, jaminan perlindungan hukum yang diberikan pada pihak ketiga tidak bersifat mutlak seperti pada sistem publikasi positif. Pihak ketiga masih selalu berhati-hati dan tidak mutlak percaya pada apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah atau surat tanda bukti yang dikeluarkannya. Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas *nemo plus juris*, artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punya.¹³

Seseorang yang tidak berhak atas bidang tanah tertentu dengan sendirinya tidak dapat melakukan suatu perbuatan hukum mendaftarkan tanah tersebut, apa lagi mengalihkannya pada 2 (dua) pihak lain. Asas *nemo plus juris* ini dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah yang sebenarnya, yang tanahnya disertipikatkan pada orang lain, sehingga timbul sengketa pertanahan, seperti salah satu sengketa pertanahannya adalah tumpang tindih sertipikat tanah.

Tumpang tindih sertipikat tanah adalah obyek tanahnya satu tetapi sertipikatnya ada 2 (dua), dengan adanya dua sertipikat berbeda di atas bidang

¹¹ *Ibid.*

¹² Hasan Basri Nata Menggala, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, (Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, 2005), hal. 43.

¹³ *Ibid.*

tanah yang sama, maka tentunya dapat mempengaruhi kekuatan sertipikat sebagai alat bukti dan mengakibatkan ketidakpastian hukum pihak mana yang berhak atas tanah tersebut. Hal tersebut sebagaimana yang terjadi pada kasus tumpang tindih sertipikat tanah antara PT. Fasindo Properti Indonesia dengan PT. Daya Cipta Tiara.

Dalam kasus tersebut, PT. Fasindo Properti Indonesia mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang atas Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor : 09173/ Sendangmulyo tanggal 29 Desember 2015, dengan Surat Ukur No. 00543/Sendangmulyo/2015 tanggal 08-12-2015, seluas + 90.034 PT. Daya Cipta 90.034 m (lebih kurang sembilan puluh ribu tiga puluh empat meter persegi), terletak di Kelurahan Sendangmulyo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang, atas nama PT. Daya Cipta Tiara, berkedudukan di Semarang, yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Penggugat adalah pemegang hak yang sah atas 2 (dua) bidang tanah yang terletak dalam satu hamparan, yaitu:

1. Tanah dengan Sertifikat Hak Milik Nomor: 6869/ Sendangmulyo seluas + 4.943 m² (lebih kurang empat ribu sembilan ratus empat puluh tiga meter persegi), dengan Surat Ukur Nomor: 438/SENDANGMULYO/2006 tanggal 07-03-2006, terbit pada tanggal 21 Maret 2006, tercatat atas nama Bob Lomanjaya, terletak di Kelurahan Sendangmulyo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang;

2. Tanah dengan Sertifikat Hak Milik Nomor: 6870/ Sendangmulyo seluas + 2.354 m² (lebih kurang dua ribu tiga ratus lima puluh empat meter persegi), dengan Surat Ukur Nomor: 437/SENDANGMULYO/2006 tanggal 07-03- 2006, terbit pada tanggal 21 Maret 2006, tercatat atas nama Bob Lomanjaya, terletak di Kelurahan Sendangmulyo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang.

Adapun yang menjadi alas hak dari Penggugat adalah berupa:

1. Akta Nomor 34 tertanggal 10 Juni 2017 yang dibuat dihadapan Sri Ratnaningsih Hardjomulyo, S.H., Notaris di Semarang, tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli Tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo antara Bob Lomanjaya selaku Penjual dengan Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli.
2. Akta Nomor 36 tertanggal 10 Juni 2017 yang dibuat dihadapan Sri Ratnaningsih Hardjomulyo, S.H., Notaris di Semarang, tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo dari Bob Lomanjaya kepada Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia.
3. Akta Nomor 37 tertanggal 10 Juni 2017 yang dibuat dihadapan Sri Ratnaningsih Hardjomulyo, S.H., Notaris di tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo antara Bob Lomanjaya selaku Penjual dengan Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli.

4. Akta Nomor 39 tertanggal 10 Juni 2017 yang dibuat dihadapan Sri Ratnaningsih Hardjomulyo, S.H., Notaris di Semarang, tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo dari Bob Lomanjaya kepada Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia.

Kedua bidang tanah Penggugat tersebut telah tumpang tindih (*overlap*) secara keseluruhan, karena dimasukkan menjadi bagian dari Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 09173/Kelurahan Sendangmulyo atas nama PT. Daya Cipta Tiara. Atas permasalahan tersebut, pada tanggal 15 Nopember 2018, Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang memutuskan amarnya dalam eksepsi, mengabulkan Eksepsi Tergugat dan Tergugat II Intervensi tentang Kompetensi Absolut Pengadilan. Dalam pokok sengketa memutuskan menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima dan menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 2.034.500,- (dua juta tiga puluh empat ribu lima ratus rupiah). Akibat hukum dari putusan tersebut membuat kedua bidang tanah PT. Fasindo Properti Indonesia masih mengalami tumpang tindih (*overlap*) secara keseluruhan dengan tanah PT. Daya Cipta Tiara.

Berdasarkan latar belakang di atas, Penulis tertarik untuk menganalisis secara mendalam, yang hasilnya dituangkan dalam bentuk penelitian dengan judul **PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS TANAH PADA SISTEM PUBLIKASI NEGATIF BERTENDENSI POSITIF PADA PENDAFTARAN TANAH INDONESIA (Studi Kasus Putusan**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana perlindungan hukum pemegang hak atas tanah yang tanahnya diterbitkan kembali hak atas tanah kepada pihak lain (*overlapping*) pada penggunaan sistem publikasi negatif bertendensi positif ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah?
2. Bagaimana pertimbangan hukum dan amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG ditinjau dari UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk meneliti, mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum pemegang hak atas tanah yang tanahnya diterbitkan kembali hak atas tanah kepada pihak lain (*overlapping*) pada penggunaan sistem publikasi negatif bertendensi positif ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah.

2. Untuk meneliti, mengetahui dan menganalisis pertimbangan hukum dan amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG ditinjau dari UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya dan hukum pertanahan pada khususnya.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi bagi para pembaca umumnya dan pemerintah dalam rangka penyempurnaan hukum pertanahan, khususnya dalam permasalahan yang berkaitan dengan perlindungan hukum pemegang hak atas tanah pada sistem publikasi negatif bertendensi positif pada pendaftaran tanah Indonesia, yang selanjutnya dapat digunakan untuk dasar bagi penelitian selanjutnya.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi uraian Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisikan Tinjauan Teori dan Tinjauan Konseptual. Pada Tinjauan Teori teori yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu Hak Atas Tanah, Pendaftaran Tanah, Sertipikat Tanah, Perlindungan Hukum. Pada teori konseptual berisikan teori-teori yang merupakan kekhususan berkaitan dengan topik penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Berisi uraian mengenai Jenis Penelitian, Jenis Data, Metode Pengumpulan Data, Jenis Pendekatan, dan Sifat Analisis Data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini membahas pembahasan permasalahan mengenai hasil penelitian dan analisis terhadap rumusan masalah yang diangkat yakni : perlindungan hukum pemegang hak atas tanah yang tanahnya diterbitkan kembali hak atas tanah kepada pihak lain (*overlapping*) pada penggunaan sistem publikasi negatif bertendensi positif ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

tentang Pendaftaran Tanah dan pertimbangan hukum dan amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG ditinjau dari UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab terakhir ini berisi kesimpulan dan saran dari penelitian yang sudah dilakukan.

