

ABSTRACT

Jesslyn Kisea Tinambunan (01051170126)

“LEGAL PROTECTION OF LAND RIGHTS HOLDER IN NEGATIVE PUBLICATION SYSTEMS WITH POSITIVE TENDENCY ACCORDING TO INDONESIAN LAND REGISTRATION (Case Study of Court Decision of the Semarang State Administrative Court Number 91/G/PTUN.SMG.)”

(XII + 101 Pages)

The existence of overlapping land certificates can certainly affect the strength of the certificate as evidence and result in legal uncertainty which party has the right to the land. This study uses a normative juridical method with the data collection used is secondary data. The results of this study are the legal protection of land rights holders whose land rights are reissued to other parties on the use of negative publication system with positive tendency according to Government Regulation Number 24 of 1997 and Government Regulation Number 18 of 2021 is carried out with 2 (two) ways, namely preventive legal protection that the sale and purchase of land between Bob Lomanjaya as the seller has been fulfilled, all legal consequences after the sale and purchase of land are the responsibility of PT. Fasindo Properti Indonesia as buyer. Repression legal protection is by filing civil lawsuit against PT. Daya Cipta Tiara and the Head of the Land Office of Semarang City on basis of derden verzet in Article 279 Rv. Legal considerations and the decision of the Semarang State Administrative Court Number 91/G/2018/PTUN.SMG in terms of the UUPA in conjunction with Government Regulation Number 24 of 1997 in conjunction with Government Regulation Number 18 of 2021 and Regulation of the Minister of ATR/BPN Number 21 of 2020 are correct in determining the boundaries of land parcels, the Head of the Land Office must pay attention to the boundaries of registered land parcels and letter of measurement or picture of the situation.

Keywords: Legal protection, Overlapping, Land rights.

References: 34 (1983—2017).

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Tuhan YME yang telah memberikan hikmat serta kekuatan kepada Penulis dalam menyelesaikan skripsi penelitian ini sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menyelesaikan masa studinya dan memperoleh gelar Sarjana Hukum Strata Satu pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.

Judul yang dipilih oleh Penulis adalah **“PERLINDUNGAN HUKUM PADA PEMEGANG HAK ATAS TANAH PADA SISTEM PUBLIKASI NEGATIF BERTENDENSI POSITIF PADA PENDAFTARAN TANAH INDONESIA (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG)”**. Penulis menyadari bahwa penelitian ini dapat diselesaikan karena adanya dukungan, nasihat dan petunjuk baik berupa saran maupun bahan referensi yang menunjang topik penelitian yang dikaji. Untuk itu, Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. (Hon) Jonathan L. Parapak, M.Eng., selaku Rektor Universitas Pelita Harapan.
2. Bapak Prof. Dr. Bintan R. Saragih, S.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.
3. Ibu Dr. Vincensia Esti Purnama Sari, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Fakultas Hukum Strata Satu pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.

4. Ibu Dr. Velliana Tanaya, S.H., M.H., selaku Direktur Fakultas Hukum Strata Satu pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan
5. Bapak Dr. Gunanegara, S.H., M.Hum., selaku Dosen pembimbing yang telah mendampingi Penulis dalam proses pembuatan skripsi, memberikan ilmu, semangat, motivasi, nasihat kepada Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan laporan skripsi ini. Ibu Shinta Pangesti, S.H., M.Kn., selaku dosen Co-Pembimbing yang selalu mendampingi Penulis dalam proses pembuatan laporan skripsi, memberikan ilmu, semangat, nasihat kepada Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
6. Ibu Laurenzia Luna, S.Sos., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik Penulis yang selalu membantu penulis dalam proses perkuliahan
7. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan yang telah memberikan ilmu pada penulis selama masa studi, serta kepada para staf sekretariat yang telah memberikan bantuan dalam urusan administrasi peneliti.
8. Kedua orang tua Penulis, Kusno Ridwan S dan Kartaulina S, yang selalu penelitian sampai dengan selesai. *I am so grateful for my parents to provide unconditional love and care.*
9. Saudara kandung penulis, Sherren Emmanuelle, yang telah memberikan dukungan dan doa tanpa henti kepada Penulis dapat menjalani seluruh proses pendidikan strata satu Hukum di Universitas Pelita Harapan.
10. Sahabat seperjuangan Penulis selama proses perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, yaitu Jovita Adinda F, Jessica Angeline Zai,

Rizqiya Indira Putri, Silviana Krisani, Nona Stephanie. *I will be forever contented to know you guys as my closest friends.*

11. Untuk sahabat penulis, yaitu Meliana Christiady, Reynaldi Alexandro dan Mila Kamila yang selalu memberi dukungan.

12. Semua pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu oleh Penulis yang telah mendukung dan membantu Penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.

Penulis menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari sempurna dalam penyusunan dan masih banyak kekurangan baik dalam bentuk penyajian maupun perangkaian kata demi kata. Maka dengan kerendahan hati, Penulis mengharapkan adanya saran dan kritik yang sifatnya membangun dari berbagai pihak. Penulis juga berharap semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk kedepannya.

Jakarta, 7 Agustus 2021

Penulis

Jesslyn Kisea Tinambunan

DAFTAR ISI

JUDUL HALAMAN	i
PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN UNGGAH TUGAS AKHIR.....	ii
PERNYATAAN DAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR	iii
PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR	iv
PERSETUJUAN TIM PENGUJI TUGAS AKHIR	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	10
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Manfaat Penelitian	11
1.4.1. Manfaat Teoritis	11
1.4.2. Manfaat Praktis.....	11
1.5. Sistematika Penulisan	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1. Tinjauan Teori.....	14
2.1.1. Hak Atas Tanah	14
2.1.1.1. Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA.....	18
2.1.2. Pendaftaran Tanah	27
2.1.2.1. Tujuan Pendaftaran Tanah	30

2.1.2.2. Asas Pendaftaran Tanah	32
2.1.3. Perlindungan Hukum	34
2.2. Tinjauan Konseptual	40
2.2.1. Sertipikat Tanah	40
2.2.1.1. Penerbitan Sertipikat Tanah	42
2.2.1.2. Pembatalan Sertipikat Tanah	44
2.2.2. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah	46
2.2.2.1. Sistem Publikasi Positif	47
2.2.2.2. Sistem Publikasi Negatif	49
2.2.2.3. Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif	51
BAB III METODE PENELITIAN	54
3.1. Jenis Penelitian	54
3.2. Jenis Data	55
3.2.1. Bahan Hukum Primer	55
3.2.2. Bahan Hukum Sekunder	56
3.2.3. Bahan Non Hukum	57
3.3. Cara Memperoleh Data	58
3.4. Jenis Pendekatan	58
3.5. Analisis Data	62
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	64
4.1. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Yang Tanahnya Diterbitkan Kembali Hak Atas Tanah Kepada Pihak Lain	

<i>(Overlapping)</i> Pada Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah	64
4.1.1. Perlindungan Hukum Preventif	77
4.1.2. Perlindungan Hukum Represif	80
4.2. Pertimbangan 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	83
4.2.1. Kasus Posisi	83
4.2.2. Pertimbangan Hukum.....	86
4.2.3. Amar Putusan	90
4.2.4. Analisis	91
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	99
5.1. Kesimpulan	99
5.2. Saran	101
DAFTAR PUSTAKA	102

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**

**Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor
91/G/2018/PTUN.SMG).**

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.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Teori

2.1.1. Hak Atas Tanah

Tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Oleh karena itu, sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.¹⁴

Tanah adalah permukaan bumi, demikian dinyatakan dalam Pasal 4 UUPA. Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Hak atas tanah dengan demikian mengandung kewenangan, sekaligus kewajiban bagi pemegang haknya untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan mengambil manfaat dari satu bidang tanah tertentu yang dihaki. Pemakaiannya mengandung kewajiban untuk memelihara kelestarian kemampuannya dan mencegah kerusakannya, sesuai tujuan pemberian dan isi haknya serta peruntukan tanahnya yang ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah daerah yang bersangkutan. Namun demikian, pemegang hak atas

¹⁴ Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 19.

tanah tidak dibenarkan untuk berbuat sewenang-wenang atas tanahnya, karena disamping kewenangan yang dimilikinya ia juga mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu dan harus memperhatikan larangan-larangan yang berlaku baginya. Fungsi sosial atas setiap hak atas tanah juga harus senantiasa menjadi pedoman bagi pemegang hak atas tanah.¹⁵

Sumber hukum tanah Indonesia yang lebih identik dikenal pada saat ini, yaitu status tanah dan riwayat tanah, dapat dikelompokkan dalam:¹⁶

1. Hukum Tanah Adat

Menurut B.F. Sihombing, hukum tanah adat adalah hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup dalam masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis, kemudian pula ada yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis. Adapun tanah adat terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu: Hukum Tanah Adat Masa Lampau dan Hukum Tanah Adat Masa Kini.¹⁷

2. Kebiasaan

Dalam literatur perkataan, “adat” adalah suatu istilah yang dikutip dari bahasa Arab, tetapi dapat dikatakan telah diterima semua bahasa di Indonesia. Mulanya istilah itu berarti “kebiasaan”. Nama ini sekarang dimaksudkan semua kesusilaan dan kebiasaan orang Indonesia di semua lapangan hidup, jadi juga semua peraturan tentang tingkah laku macam apapun juga, menurut mana orang Indonesia biasa bertingkah. Termasuk

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 8.

¹⁷ *Ibid.*

di dalamnya kebiasaan dan tingkah laku orang Indonesia terhadap tanah yaitu hak membuka tanah, transaksi-transaksi tanah dan transaksi-transaksi yang berhubungan dengan tanah.

3. Tanah-tanah Swapraja

B.F. Sihombing yang mengutip pendapat Dirman dalam bukunya Perundang-undangan Agraria di seluruh Indonesia mengatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah-tanah Swapraja, yaitu dahulu yang disebut daerah raja-raja atau *Zelbestuurende Landschappen*.¹⁸

4. Tanah Partikelir

Kalau ditilik mengenai asal muasal dari tanah partikelir ini, maka tanah ini merupakan tanah yang namanya diberikan oleh Belanda dengan nama *eigendom*. Dengan demikian pengertian tanah partikelir ini ialah tanah-tanah *eigendom* di atas nama pemiliknya sebelum undang-undang ini berlaku mempunyai hak pertuanan. Selain itu mewarisi pula tanah-tanah *eigendom* yang disebut tanah “partikelir”. Jadi tanah-tanah partikelir adalah tanah-tanah *eigendom* yang mempunyai sifat dan corak yang istimewa.

5. Tanah Negara

Istilah tanah Negara yang populer saat ini berasal dari peninggalan pemerintah jajahan Hindia Belanda yang menganggap tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dengan surat menjadi tanah milik Pemerintah Belanda, sehingga pada waktu itu semua tanah menjadi tanah

¹⁸ B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta: Toko Gunung Agung, 2013), hal. 73.

Negara. Keputusan pemerintah jajahan Hindia Belanda tersebut tertuang dalam sebuah peraturan pada masa itu, yang diberi nama Keputusan Agraria atau "*Agrarische Bestluit*".

Dalam lingkup hukum tanah nasional, lingkup tanah-tanah yang dalam UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah Negara, mengalami perkembangan, semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh Negara, di luar apa yang disebut tanah-tanah hak.

6. Tanah Garapan

Menurut B.F. Sihombing, garapan atau memakai tanah ialah menduduki, mengerjakan dan atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak mempersoalkan apakah bangunan itu digunakan sendiri atau tidak. Kalau kita baca dan telaah, UUPA sebenarnya tidak mengatur mengenai keberadaan tanah garapan, karena tanah garapan bukanlah status hak atas tanah.¹⁹

7. Hukum Tanah Belanda

Hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia pada masa penjajahan tetap mengacu pada ketentuan peraturan hukum tanah, yaitu *Agrarische wet 1870*. Kehadiran peraturan Hukum Tanah Belanda yang diatur dengan *Agrarisch wet* ini sangat bertentangan dengan peraturan hukum tanah yang tumbuh dan berkembang di masyarakat Indonesia itu sendiri. Oleh karena

¹⁹ *Ibid.*

itu, pada zaman penjajahan Belanda terdapat dualisme hukum pertanahan, yaitu hukum tanah yang tunduk dengan Hukum Belanda dan tanah yang tunduk pada peraturan hukum yang ada di Indonesia, yakni Hukum Tanah Adat.

Sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional kita adalah Hukum Adat. Pembangunan hukum tanah nasional secara yuridis formal menjadikan hukum adat sebagai sumber utama, sehingga segala bahan yang dibutuhkan dalam hukum tanah nasional sumbernya tetap mengacu kepada hukum adat, baik berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya. Konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya tersebut merupakan masukan bagi rumusan yang akan diangkat menjadi norma-norma hukum tertulis, yang disusun menurut sistem hukum adat.²⁰

Hukum adat bukan hanya merupakan sumber utama hukum tanah nasional, melainkan ketentuan-ketentuannya yang pada kenyataannya masih berlaku, tidak berada di luar, melainkan merupakan bagian dari hukum tanah nasional, sepanjang belum mendapat pengaturan dan tidak bertentangan dengan hukum nasional yang tertulis (Pasal 5 UUPA).

²⁰ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hal. 14.

2.1.1.1. Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Dalam UUPA telah diatur dan ditetapkan tata jenjang atau hierarkhi hak-hak penguasaan atas tanah yang telah disesuaikan dengan konsepsi Hukum Tanah Nasional adalah sebagai berikut:²¹

1. Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 angka 1 sampai dengan angka 3 UUPA)

Hak Bangsa Indonesia adalah hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam kaitannya dengan tanah, Hak Bangsa Indonesia dapat dikatakan sebagai hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia tersebut bersifat abadi. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUPA huruf II, bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Hak Bangsa merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional. Hak-hak penguasaan atas tanah yang lain secara langsung atau tidak langsung bersumber kepada Hak Bangsa. Hak Bangsa mengandung dua unsur, yaitu unsur kepemilikan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan

²¹ Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2017), hal. 16.

tanah bersama yang dipunyainya. Hak Bangsa atas tanah bersama tersebut bukan hak pemilikan dalam pengertian yuridis. Sehubungan dengan hal tersebut dalam rangka Hak Bangsa ada hak milik perorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada negara.²²

Subyek Hak Bangsa adalah seluruh rakyat Indonesia, baik generasi terdahulu, generasi saat ini maupun yang akan datang. Hak Bangsa ini meliputi semua tanah yang ada di dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

Tanah bersama tersebut adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Hak Bangsa sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan. Hak Bangsa sebagai lembaga hukum tercipta pada saat diciptakannya hubungan hukum konkret dengan tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia. Dengan demikian maka di seluruh wilayah Indonesia ini tidak ada tanah yang merupakan *res nullius*, tanah di seluruh wilayah Indonesia dikuasai dan dimiliki oleh Bangsa Indonesia.²³

2. Hak Menguasai dari Negara (Pasal 2 UUPA)

Hak Bangsa Indonesia ada dua unsur yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan. Unsur tugas kewenangan, yang menurut sifatnya

²² *Ibid.*

²³ *Res nullius* adalah negara boleh mengambil kekuasaan teritori yang belum diklaim dan memperoleh kekuasaan ketika salah satu penduduknya memasuki wilayah tersebut. *Ibid.*, hal. 17.

termasuk bidang hukum publik, penyelenggaraannya oleh Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pemegang amanat tersebut pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pelimpahan tugas kewenangan Bangsa Indonesia tersebut dilakukan oleh Bangsa Indonesia pada waktu menyusun Undang-Undang Dasar 1945 dan membentuk Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Hak Menguasai dan negara adalah hubungan hukum yang konkret antara negara dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia yang meliputi baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan.²⁴

Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 37, Pasal 41, Pasal 43, Pasal 49 UUPA untuk menyingkat pemakaian kata-kata dalam praktik administrasi disebut “Tanah negara”. Akan tetapi pengertian Tanah negara di sini tidak sama dengan pengertian *landsdomein* yang dikenal sebelum UUPA).

Dengan berkembangnya hukum tanah nasional, lingkup pengertian tanah-tanah yang di dalam UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah-tanah negara itu, mengalami juga perkembangan. Semula pengertiannya

²⁴ *Ibid.*, hal. 18.

mencakup semua tanah yang dikuasai oleh Negara, di luar apa yang disebut tanah-tanah hak.²⁵

Sekarang ini, ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya, ada kecenderungan untuk lebih merinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara itu menjadi:

- a. tanah-tanah wakaf, yaitu tanah-tanah Hak Milik yang sudah diwakafkan;
- b. tanah-tanah Hak Pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari negara kepada pemegang haknya;
- c. tanah-tanah ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat;
- d. tanah-tanah Kaum, yaitu tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat genealogis;
- e. tanah-tanah kawasan hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan. Hak penguasaan ini juga merupakan pelimpahan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari negara;
- f. tanah-tanah sisanya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, yang bukan tanah-tanah hak, bukan tanah wakaf, bukan tanah Hak Pengelolaan, bukan tanah-tanah Hak Ulayat, bukan tanah Kaum, dan bukan pula tanah-tanah kawasan hutan. Tanah-tanah ini tanah-tanah

²⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2013), hal. 274 - 275.

yang benar-benar langsung dikuasai negara. Penguasaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional.²⁶

Adapun hubungan hukum konkret tersebut oleh Pasal 2 UUPA diatur sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal lain sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;
- (2) Hak Menguasai Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
 - (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.
- (4) Hak Menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Berdasarkan uraian itu dapat disimpulkan bahwa dalam hubungannya dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, negara bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan petugas Bangsa

²⁶ *Ibid.*

Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut ia merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi.²⁷

3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak Ulayat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Wewenang dan kewajiban ini ada yang termasuk bidang hukum perdata, yaitu adanya unsur kepemilikan bersama atas tanah tersebut dan ada yang termasuk hukum publik, yaitu tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan, dan penggunaannya.

Hak Ulayat ini meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum. Jadi masyarakat hukum adatlah sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya, yang mempunyai Hak Ulayat, bukan seseorang.²⁸

Hak Ulayat ini mempunyai kekuatan berlaku ke dalam dan ke luar. Ke dalam berhubungan dengan para warganya. Sedang kekuatan berlaku ke luar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut “orang luar”.²⁹

Para anggota masyarakat hukum adat mempunyai kekuasaan untuk membuka dan mempergunakan tanah yang termasuk Lingkungan wilayah hukumnya. Tetapi untuk menjaga jangan sampai terjadi bentrokan dengan

²⁷ Irene Eka Sihombing, *Op.Cit.*, hal. 20.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

anggota masyarakat lainnya, misalnya tanah yang akan dibuka pula oleh anggota masyarakat Lainnya, maka sebelum Ia membuka Ia harus memberitahukannya kepada penguasa adat. Pemberitahuan tersebut bukan bersifat permintaan izin, oleh karenanya ia tidak diwajibkan untuk membayar sesuatu.³⁰

Hak Ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat dan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing yang bermaksud menggunakan tanah, harus mendapatkan izin dari penguasa adatnya. Untuk itu ia wajib memberi kepadanya sesuatu barang, yang disebut mengisi adat.³¹

Berdasarkan Pasal 3 UUPA dapat dilihat bahwa Hak Ulayat ini keberadaannya diakui sepanjang menurut kenyataannya hak tersebut masih ada. UUPA dan hukum tanah nasional kita tidak menghapus Hak Ulayat tetapi juga tidak akan mengaturnya. Mengatur Hak Ulayat dapat berakibat melanggengkan eksistensinya. Padahal perkembangan masyarakat menunjukkan kecenderungan akan hapusnya Hak Ulayat tersebut melalui proses alamiah, yaitu dengan menjadi kuatnya hak-hak perorangan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan.³²

4. Hak-hak Perorangan Atas Tanah (Hak-hak Individual Atas Tanah)

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, hal. 22.

³² Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Sebagaimana dalam lingkup Hak Ulayat, dalam lingkup Hak Bangsa pun dimungkinkan para warga negara sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah tersebut masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah bersama itu secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi. Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan. Tidak ada keharusan untuk menguasainya bersama-sama orang lain secara kolektif, walaupun menguasai dan menggunakan tanah bersama secara bersama dimungkinkan dan diperbolehkan.

Persyaratan bagi pemegang hak atas tanah yang menunjuk kepada perorangan, baik Warga Negara Indonesia maupun orang-orang asing dan badan-badan hukum juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual tersebut. Adapun hak-hak perorangan atas tanah terdiri dari:

a. Hak Atas Tanah

- 1) Hak Milik atas tanah (HM).
- 2) Hak Guna Usaha (HGU).
- 3) Hak Guna Bangunan (HGB).
- 4) Hak Pakai (HP).

Selain hak primer atas tanah di atas, terdapat pula hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang bersifat sementara. Dikatakan bersifat sementara karena hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu

terbatas, dan dimiliki oleh orang lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 53 UUPA yang mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:

- 1) Hak gadai.
- 2) Hak usaha bagi hasil.
- 3) Hak menumpang.
- 4) Hak menyewa atas tanah pertanian.

b. Hak Jaminan Atas Tanah (Hak Tanggungan)

c. Tanah Wakaf.³³

2.1.2. Pendaftaran Tanah

Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Selanjutnya Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”³⁴

Maria S.W. Sumardjono, mengutarakan bahwa hukum menghendaki kepastian. Hukum Pertanahan Indonesia menginginkan kepastian siapa pemegang hak milik atau hak-hak lain atas sebidang tanah. Di dalam realitasnya, pemegang sertifikat atas tanah belum merasa aman akan kepastian haknya, bahkan sikap keragu-raguan yang seringkali muncul

³³ *Ibid.*

³⁴ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: LPHI, 2005), hal. 37.

dengan banyaknya gugatan yang menuntut pembatalan sertipikat tanah melalui pengadilan.³⁵

Menurut Muchtar Wahid, sertipikat tanah sebagai produk pendaftaran yang memenuhi aturan hukum normatif, belum menjamin kepastian hukum dari sudut pandang sosiologi hukum, yang dimaksud oleh Muchtar Wahid kepastian hukum dari sudut pandang sosiologi hukum itu adalah realitas sosial yang terjadi di masyarakat.³⁶

Dalam Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan Pendaftaran Tanah merupakan 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 rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan suatu bidang yang terbatas.³⁷

Dalam Pasal 12 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
2. Pembuktian hak dan pembukuannya;

³⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2001), hal. 18.

³⁶ Muchtar Wahid, *Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta: Penerbit Republika, 2008), hal. 9.

³⁷ Jayadi Setiabudi, *Tata Cara Mengurus Tanah, Rumah Serta Segala Perizinannya*, (Jakarta: Jagakarsa, 2012), hal. 63.

3. Penerbitan sertifikat;
4. Penyajian data fisik dan data yuridis;
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Dalam proses pendaftaran tanah Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997 mengatur mengenai obyek pendaftaran tanah meliputi:³⁸

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Wakaf;
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- e. Hak Tanggungan;
- f. Tanah Negara.

Dalam Pasal 1 angka 9 PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyatakan:

“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.”

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk

³⁸ Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mengatur mengenai obyek pendaftaran tanah.

untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertipikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan kepemilikan tanah serta sebagai instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.³⁹

2.1.2.1. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan Pendaftaran Tanah menurut Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan ditegaskan kembali dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum yang dapat dijamin meliputi kepastian mengenai letak batas dan luas tanah, status tanah dan orang yang berhak atas tanah dan pemberian surat berupa sertipikat.⁴⁰

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah ditegaskan dalam Pasal 31 PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu ada tiga tujuan dan diadakannya Pendaftaran Tanah yaitu:⁴¹

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sesuatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu para pemegang hak diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya sebagaimana bunyi PP Nomor 24

³⁹ Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 59.

⁴⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 114.

⁴¹ Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak...., Op.Cit.*, hal. 109.

Tahun 1997 Pasal 4 ayat (1). Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria;

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk menyajikan data tersebut, diselenggarakan oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yaitu terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur buku tanah dan daftar nama. Para pihak yang berkepentingan terutama calon pembeli atau calon kreditor sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan tersebut. Data tersebut diberikan yang sifatnya terbuka untuk umum. Ini sesuai dengan asas pendaftaran tanah yang terbuka sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997. Karena terbuka untuk umum daftar dan peta tersebut disebut daftar umum, Pasal 4 ayat (2),⁴² Pasal 33⁴³ dan 34;⁴⁴

⁴² Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana di-maksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

⁴³ (1) Dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pen-daftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.
(2) Bentuk, cara pengisian, penyimpanan, pemeliharaan, dan penggantian peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama ditetapkan oleh Menteri.

c. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar perwujudan tata tertib administrasi di bidang pertanahan, demi mencapai tertib administrasi setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebasan, dan penghapusan wajib didaftarkan. Demikian di dalam Pasal 4 ayat (3) PP Nomor 24 Tahun 1997.⁴⁵

Pada pendaftaran tanah berbasis elektronik adalah untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia. Hal tersebut sebagaimana dijelaskan pada Penjelasan Atas PP Nomor 18 Tahun 2021.

2.1.2.2. Asas Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan tentang asas-asas pendaftaran tanah bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun penjelasan atas asas-asas tersebut dikemukakan oleh Urip Santoso, yaitu:

1. Asas sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

⁴⁴ (1) Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah.
(2) Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
(3) Persyaratan dan tata cara untuk memperoleh keterangan mengenai data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.

⁴⁵ Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana di-maksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

2. Asas aman

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3. Asas terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

4. Asas mutakhir

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

5. Asas terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.⁴⁶

2.1.3. Perlindungan Hukum

Aristoteles mengatakan bahwa manusia adalah *zoon politicon*, makhluk sosial atau makhluk bermasyarakat, oleh karena tiap anggota masyarakat mempunyai hubungan antara satu dengan yang lain. Sebagai makhluk sosial maka sadar atau tidak sadar manusia selalu melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*).⁴⁷ Perbuatan hukum (*rechtshandeling*) diartikan sebagai setiap perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja/atas kehendaknya untuk menimbulkan hak dan kewajiban yang akibatnya diatur oleh hukum. Perbuatan hukum terdiri dari perbuatan hukum sepihak seperti pembuatan surat wasiat atau hibah, dan perbuatan hukum dua pihak seperti jual-beli, perjanjian kerja dan lain-lain.

Hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*) diartikan sebagai hubungan antara dua atau lebih subyek hukum, hubungan mana terdiri atas ikatan antara individu dengan individu, antara individu dengan masyarakat atau antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain. Dalam hubungan hukum

⁴⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hal. 17—18.

⁴⁷ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal. 49.

ini hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain”.⁴⁸

Hubungan hukum tercermin pada hak dan kewajiban yang diberikan dan dijamin oleh hukum. Hak dan kewajiban timbul karena adanya peristiwa hukum, menurut van Apeldoorn “peristiwa hukum adalah peristiwa yang berdasarkan hukum menimbulkan atau menghapuskan hak”. Berdasarkan peristiwa hukum maka hubungan hukum dibagi menjadi 3 (tiga) jenis yaitu:

1. Hubungan hukum yang bersegi satu (*eenzijdige rechtsbetrekkingen*), dimana hanya terdapat satu pihak yang berwenang memberikan sesuatu, berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu (Pasal 1234 KUHPerdara) sedangkan pihak yang lain hanya memiliki kewajiban.
2. Hubungan hukum bersegi dua (*tweezijdige rechtsbetrekkingen*), yaitu hubungan hukum dua pihak yang disertai adanya hak dan kewajiban pada masing-masing pihak, kedua belah pihak masing-masing berwenang/berhak untuk meminta sesuatu dari pihak lain, sebaliknya masing-masing pihak juga berkewajiban memberi sesuatu kepada pihak lainnya, misalnya hubungan kerja antara pengusaha dengan pekerja/buruh.
3. Hubungan antara satu subyek hukum dengan semua subyek hukum lainnya, hubungan ini terdapat dalam hal hak milik (*eigendomrecht*).

Logemann sebagaimana dikutip Soeroso berpendapat, bahwa dalam tiap hubungan hukum terdapat pihak yang berwenang/berhak meminta prestasi yang disebut dengan *prestatie subject* dan pihak yang wajib melakukan

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 269.

prestasi yang disebut *plicht subject*. Dengan demikian setiap hubungan hukum mempunyai dua segi yaitu kekuasaan/wewenang atau hak (*bevoegdheid*) dan kewajiban (*plicht*).⁴⁹

Kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum dinamakan “Hak”, yaitu kekuasaan/kewenangan untuk berbuat sesuatu atau menuntut sesuatu yang diwajibkan oleh hak itu. Tiap hubungan hukum tentu menimbulkan hak dan kewajiban, selain itu masing-masing anggota masyarakat tentu mempunyai hubungan kepentingan yang berbeda-beda dan saling berhadapan atau berlawanan, untuk mengurangi ketegangan dan konflik maka tampil hukum yang mengatur dan melindungi kepentingan tersebut yang dinamakan perlindungan hukum.

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan. Menurut Philipus M. Hadjon, sarana perlindungan hukum ada dua, yaitu:⁵⁰

1. Sarana perlindungan hukum preventif, yaitu pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang di dasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 251.

⁵⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hal. 1-2.

adanya perlindungan hukum yang preventif, pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang di dasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2. Sarana perlindungan hukum represif, yaitu perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya tentang konsep-konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Perlindungan hukum mempunyai makna sebagai perlindungan dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum, ditujukan kepada perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu dengan cara menjadikan kepentingan yang perlu dilindungi tersebut ke dalam sebuah hak hukum. Dalam ilmu hukum “Hak” disebut juga hukum

subyektif. Hukum subyektif merupakan segi aktif dari pada hubungan hukum yang diberikan oleh hukum obyektif (norma-norma, kaidah, *recht*).⁵¹ Perlindungan hukum selalu terkait dengan peran dan fungsi hukum sebagai pengatur dan pelindung kepentingan masyarakat. Bronislaw Malinowski dalam bukunya berjudul *Crime and Custom in Savage*, mengatakan “bahwa hukum tidak hanya berperan di dalam keadaan-keadaan yang penuh kekerasan dan pertentangan, akan tetapi bahwa hukum juga berperan pada aktivitas sehari-hari”.

Hukum menentukan kepentingan-kepentingan masyarakat yang dapat ditingkatkan menjadi hak-hak hukum yang dapat dipaksakan pemenuhannya. Hak diberikan kepada pendukung hak yang sering dikenal dengan entitas hukum (*legalentities, rechtspersoon*) yang dapat berupa orang-perorangan secara kodrati (*naturlijke*) dan dapat juga entitas hukum *nir kodrati*, yaitu entitas hukum atas hasil rekaan hukum.

Pendukung hak (entitas hukum) memiliki kepentingan terhadap objek dari hak yang dapat berupa benda (*ius ad rem*) atau kepada entitas hukum orang secara kodrati (*ius in persona*). Pemberian hak kepada entitas hukum, karena adanya kepentingan dari entitas tersebut kepada obyek hak tertentu.

Menurut Roscoe Pound dalam teori mengenai kepentingan (*Theory of interest*), terdapat 3 (tiga) penggolongan kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu *pertama*; menyangkut kepentingan pribadi (*individual interest*), *kedua*; yang menyangkut kepentingan masyarakat (*social interest*),

⁵¹ Suyud Margono, *Pembaharuan Perlindungan Hukum Merek*, (Jakarta: Novindo Pustaka Mandiri, 2002), hal. 51.

dan *ketiga*; menyangkut kepentingan umum (*publik interest*). Kepentingan individu (*individu interest*) ini terdiri dari kepentingan pribadi, sedangkan kepentingan kemasyarakatan (*sosial interest*) terdiri dari keamanan sosial, keamanan atas lembaga-lembaga sosial, kesusilaan umum, perlindungan atas sumber-sumber sosial dari kepunahan, perkembangan sosial, dan kehidupan manusia. Adapun kepentingan publik (*publik interest*) berupa kepentingan negara dalam bertindak sebagai representasi dari kepentingan masyarakat.

Berkaitan dengan peran hukum sebagai alat untuk memberikan perlindungan dan fungsi hukum untuk mengatur pergaulan serta menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat, Bohannan yang terkenal dengan konsepsi *reinstitutionalization of norm*, menyatakan bahwa:⁵²

“Suatu lembaga hukum merupakan alat yang dipergunakan oleh warga-warga suatu masyarakat untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang terjadi dan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan daripada aturan-aturan yang terhimpun di dalam pelbagai lembaga kemasyarakatan. Setiap masyarakat mempunyai lembaga-lembaga hukum dalam arti ini, dan juga lembaga-lembaga non-hukum lainnya”.

Selanjutnya Bohannan mengatakan “lembaga hukum memberikan ketentuan-ketentuan tentang cara-cara menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang timbul di dalam hubungannya dengan tugas-tugas lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya”. Cara-cara menyelesaikan perselisihan yang timbul inilah yang kemudian dinamakan upaya hukum. Upaya hukum

⁵² Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: UI-Press, 1983), hal. 15.

diperlukan agar kepentingan-kepentingan yang telah menjadi hak benar-benar dapat terjaga dari gangguan pihak lain.

Upaya hukum dikenal dalam dua jenis, yaitu upaya hukum non-yudisial (di luar peradilan) dan upaya hukum yudisial (peradilan). Upaya hukum non-yudisial bersifat pencegahan sebelum pelanggaran terjadi (preventif) yang berupa tindakan-tindakan seperti peringatan, teguran, somasi, keberatan, dan pengaduan, sedangkan upaya hukum yudisial bersifat represif/korektif artinya telah memasuki proses penegakan hukum (*law enforcement*), upaya ini dilakukan setelah pelanggaran terjadi dengan maksud untuk mengembalikan atau memulihkan keadaan. “Muara dari upaya hukum adalah agar hak yang dimiliki seseorang terhindar dari gangguan atau apabila hak tersebut telah dilanggar maka hak tersebut akan dapat dipulihkan kembali. Namun demikian, tidaklah dapat diartikan bahwa dengan adanya upaya hukum maka keadaan dapat dikembalikan sepenuhnya”.⁵³

2.2. Tinjauan Konseptual

2.2.1. Sertipikat Tanah

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat

⁵³ Soeroso, *Op.Cit.*, hal. 274—275.

membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.⁵⁴ Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.

Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. UUPA tidak menyebut nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar. Pengertian sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Menurut Ali Achmad Chomzah, sertifikat tanah adalah surat keterangan yang membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah, atau dengan kata lain keadaan tersebut menyatakan bahwa ada seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dan pemilikan itu mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang, inilah yang disebut sertifikat tanah.⁵⁵

⁵⁴ Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah*, (Bandung: Maju Mundur, 2009), hal. 31.

⁵⁵ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hal. 204.

2.2.1.1. Penerbitan Sertipikat Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak yang berupa sertipikat.

Sertipikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sedangkan pejabat yang menandatangani sertipikat, adalah:

1. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sertipikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
2. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat individu (perseorangan), sertipikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat masal, sertipikat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.⁵⁶

Maksud diterbitkan sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Penerbitan sertipikat tanah kedua adalah berkaitan dengan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah terdapat dalam Pasal 1 ayat (12) PP Nomor 24 Tahun 1997

⁵⁶ Herman Hermit, *Loc.Cit.*

disebutkan bahwa “Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.”

Dalam Pasal 36 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Kemudian ayat (2) mengatur bahwa pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan.⁵⁷

Pengertian data fisik dan data yuridis sebagaimana dimaksud di atas, yakni:

1. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya;
2. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.⁵⁸

Pihak yang menerima penyerahan sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, adalah:

1. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dipunyai oleh satu orang, sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang

⁵⁷ Linda M. Sahono, “Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implikasi Hukumnya”, *Jurnal Perspektif*, Edisi No.2, Vol.17, (2012), hal. 91.

⁵⁸ *Ibid.*

namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan oleh olehnya.

2. Untuk tanah wakaf, sertipikat diserahkan kepada Nadzirnya atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.
3. Dalam hal pemegang hak sudah meninggal dunia, sertipikat diterimakan kepada ahli warisnya atau salah seorang waris dengan persetujuan para ahli waris yang lain.
4. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertipikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.
5. Untuk Hak Tanggungan, sertipikat diterimakan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

2.2.1.2. Pembatalan Sertipikat Tanah

Sistem pendaftaran di Indonesia menganut sistem negatif dapat diartikan bahwa kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum didalam sertipikat harus diterima sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya.⁵⁹ Pasal 104 PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan menegaskan bahwa:

⁵⁹ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1991), hal. 98.

- (1) Pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah.
- (2) Pembatalan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan karena terdapat cacat hukum administrasi dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau sertifikat hak atas tanahnya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan pasal di atas menjelaskan bahwa di dalam sertifikat hak atas tanah yang telah didaftarkan ada banyak kemungkinan terjadi cacat hukum yang timbul dan akibatnya akan menimbulkan suatu permasalahan yang berujung pada permohonan pembatalan. Pasal 1 angka 14 PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan mengatur bahwa pembatalan hak atas tanah yaitu pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Ketentuan untuk melakukan pembatalan terhadap sertifikat hak atas tanah termasuk sertifikat hak milik atas tanah adalah berada dalam wewenang Kepala Kantor Pertanahan, sebagaimana dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan:

“Dalam hal sengketa dan konflik merupakan kewenangan kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3), pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik dan perkara melaporkan hasil pengumpulan data dan hasil analisis sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 11 kepada Kepala Kantor Pertanahan.”

Kepala Kantor Pertanahan Nasional juga berwenang dalam melakukan analisis mengenai ada atau tidaknya kesalahan yang telah diuraikan dalam Pasal 11 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dengan melakukan pengumpulan data dan analisis yang termasuk dalam pengaduan kementerian.

2.2.2. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Penerapan sistem publikasi pendaftaran tanah di suatu negara pada dasarnya sesuai dengan asas hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan.

Sistem publikasi yang diterapkan dalam asas itikad baik adalah sistem publikasi positif sedangkan asas *nemo ius in rem alius* menggunakan sistem publikasi negatif. Pada dasarnya di dunia ini tidak ada satu negara pun yang menganut salah satu asas tersebut secara murni, karena masing-masing asas ini memiliki kelebihan dan kekurangan. Sistem publikasi pendaftaran tanah positif, ditemukan di negara-negara jajahannya. Sementara sistem publikasi pendaftaran tanah negatif berlaku di negara-negara Eropa Kontinental seperti Belanda dan Indonesia.⁶⁰

⁶⁰ I Dewa Ayu Widyani, “Kepastian Hukum Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia Menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria”, *Jurnal Hukum t \hat{o} -r \hat{a}* , Vol. 1 No. 3, Desember 2015, hal. 201.

2.2.2.1. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif, yaitu apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Artinya pihak ketiga bertindak atas bukti-bukti tersebut diatas, mendapatkan perlindungan yang mutlak, biarpun dikemudian hari ternyata keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi ganti rugi. Dalam sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini, Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar.⁶¹

Arie S Hutagalung mengatakan bahwa orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya dan negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang dilakukan adalah benar.⁶² Ciri-ciri pendaftaran tanah yang mempergunakan sistem publikasi positif, yaitu: ⁶³

1. Pejabat pelaksana bersikap aktif dan yang dicari adalah kebenaran materiil.
2. Instansi penyelenggara tidak cuma menerima begitu saja keterangan tentang hak ataupun status tanah yang terdaftar, tetapi akan meneliti satu per satu secara cermat dan mendalam.
3. Seandainya terjadi kekeliruan, dan meskipun ada keputusan hakim, keterangan dalam tanda bukti hak tetap tidak dapat diubah pihak yang

⁶¹ Hasan Basri Nata Menggala, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, (Yogyakarta: Tugu jogja Pustaka, 2005), hal. 43.

⁶² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cet. 2, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 264.

⁶³ I Dewa Ayu Widyani, *Op.Cit.*, hal. 204.

dirugikan akan memperoleh ganti rugi dari pemerintah sejumlah harga tanah yang diambil dari premi asuransi tanah tersebut, karena pemerintah yang bertanggung jawab atas kesalahan petugasnya. Dengan demikian, orang yang seharusnya berhak menjadi tidak berhak.

4. Memberi perlindungan yang mutlak, baik terhadap pemegang haknya maupun terhadap pihak ketiga karena keterangan yang tercantum dalam tanda bukti hak tidak dapat dilaksanakan perubahan.
5. Hasil pendaftaran memberikan alat pembuktian yang mutlak sifatnya dan tidak dapat diganggu gugat.

Ciri-ciri sistem publikasi positif tersebut di atas terlihat kelebihan dari sistem tersebut antara lain:⁶⁴

1. Pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif, sehingga kebenaran dalam tanda bukti hak bersifat mutlak.
2. Dengan demikian memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya.

Kelemahan dalam sistem publikasi positif, yaitu: ⁶⁵

1. Pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan haknya, akibat tanah tersebut telah disertifikatkan atas nama pihak lain yang tidak dapat dirubah lagi.
2. Dengan peran aktif pejabat pendaftaran tanah, membutuhkan waktu yang lebih lama dan prasarana yang mahal.
3. Keputusan pengadilan tidak akan dapat merubah keadaan.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

2.2.2.2. Sistem Publikasi Negatif

Sistem publikasi negatif, sertipikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat, artinya semua keterangan yang terdapat dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya alat pembuktian yang lain. Lebih lanjut Boedi Harsono mengatakan bahwa pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi negatif, Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak benar-benar orang yang berhak karena menurut sistem ini bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak memberikan orang yang memperoleh hak dan pihak yang tidak berhak menjadi pemegang hak yang baru.⁶⁶

Dalam sistem publikasi negatif, jaminan perlindungan hukum yang diberikan pada pihak ketiga tidak bersifat mutlak seperti pada sistem positif. Pihak ketiga masih selalu berhati-hati dan tidak mutlak percaya pada apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah atau surat tanda bukti hak yang dikeluarkannya. Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas *nemo plus juris*, artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri dia punyai. Seseorang yang tidak berhak atas bidang tanah tertentu dengan sendirinya tidak dapat melakukan suatu perbuatan hukum mendaftarkan tanah tersebut, apalagi mengalihkannya pada 2 (dua) pihak lain.

⁶⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. Ke-8, (Jakarta: Djambatan, 1999), hal. 81.

Asas *nemo plus juris* ini dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah yang sebenarnya, yang tanahnya disertipikatkan pada orang lain.

Ciri-ciri sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah yaitu:⁶⁷

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*)
2. Sertipikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain. Sertipikat bukan sebagai satu satunya tanda bukti hak.
3. Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
4. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertipikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertipikat dinyatakan tidak sah.
5. Petugas pendaftaran bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah.

Muchtar Wahid menyatakan bahwa sistem negatif murni dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Kelemahan yang mendasar mengenai sistem negatif adalah pendaftaran tanah tidak menciptakan hak yang tidak dapat diganggu gugat. Yang menentukan sah atau tidaknya suatu hak serta

⁶⁷ *Ibid.*

pemilikannya adalah sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan, bukan pendaftarannya. Oleh karena itu, biarpun sudah didaftar dalam buku tanah dan diterbitkan sertipikat masih selalu dihadapi kemungkinan pemegang hak yang terdaftar kehilangan hak tanah yang dikuasainya karena digugat oleh pihak yang berhak sebenarnya.⁶⁸

2.2.2.3. Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif. Sistem ini pada dasarnya kurang memberikan kepastian hukum apalagi perlindungan hukum baik kepada pemegang sertipikat, maupun pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah. Untuk dapat lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebaiknya UUPA kita atau hukum tanah kita menganut sistem publikasi positif, yang dilindungi dengan diadakannya pendaftaran tanah yaitu pemegang sertipikat hak atas tanah, karena dengan dilakukannya pendaftaran tanah berarti akan tercipta kepastian hukum, kepastian hak serta tertib administrasi pertanahan sehingga semua pihak terlindungi dengan baik, baik pemegang sertipikat, pemegang hak atas tanah, pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah maupun pemerintah sebagai penyelenggara Negara.⁶⁹

⁶⁸ Moh. Yamin Lubis dan Abd. Rahim, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2010), hal. 27.

⁶⁹ *Ibid.*

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam upaya mengatasi kelemahan sistem negatif yang dianut, maka ditegaskan kemudian dalam Pasal 32 Ayat

(2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyebutkan:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut, tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut, apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepada Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.”

Penjelasan Pasal 32 Ayat (2) bahwa di dalam hukum tanah (agraria) di Indonesia tidak mengenal lembaga tersebut di atas (lembaga *acquisitive verjaring*), mengingat dasar dari hukum tanah (agraria) adalah hukum adat. Tapi di dalam hukum adat dikenal suatu lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah yaitu disebut lembaga “*rechtsverwerking*”.

Lembaga ini dapat dijelaskan bahwa dalam hukum adat, jika seseorang dalam waktu yang lama telah membiarkan tanahnya (diterlantarkan) tidak dikerjakan, kemudian tanah tersebut dikerjakan oleh orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka yang bersangkutan akan hilang haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UUPA Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40. Hal ini menunjukkan bahwa lembaga yang ada dalam hukum adat sebenarnya merupakan bagian dari hukum tanah nasional, mengingat dasar dari UUPA

adalah hukum adat, sehingga hal ini merupakan wujud konkrit dalam penerapan ketentuan UUPA mengenai tanah-tanah yang diterlantarkan.⁷⁰

⁷⁰ I Dewa Ayu Widyani, *Op.Cit.*, hal. 206.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah. Oleh karena penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.⁷¹ Salah satu jenis penelitian adalah penelitian hukum.

Penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁷² Menurut Erwin Pollack yang dikutip oleh Soejono dan H. Abdurrahman mengatakan bahwa penelitian hukum adalah suatu penelitian untuk menemukan inkonkrito yang meliputi berbagai kegiatan untuk menemukan apakah yang merupakan hukum yang layak untuk diterapkan secara inkonkrito untuk menyelesaikan

⁷¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), hal. 83.

⁷² *Ibid.*, hal. 35.

suatu perkara tertentu.⁷³ Salah satu bentuk penelitian hukum adalah penelitian hukum yuridis normatif.

Penelitian hukum yuridis normatif adalah penelitian yang memberi pemahaman terhadap permasalahan norma yang dialami oleh ilmu hukum dogmatif dalam kegiatannya mendeskripsikan norma hukum, merumuskan norma hukum (membentuk peraturan perundang-undangan), dan menegakkan norma hukum (praktik yudisial).⁷⁴ Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif sehingga dapat menguraikan atau menggambarkan secara rinci, sistematis, menyeluruh dan mendalam tentang perlindungan hukum pemegang hak atas tanah pada sistem publikasi negatif bertendensi positif pada pendaftaran tanah Indonesia.

3.2. Jenis Data

Dalam menganalisis isu hukum dalam penelitian ini, Penulis menggunakan data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dimana keseluruhan bahan ini kemudian dirangkai dan dijadikan penunjang dalam menemukan jawaban atas isu hukum yang akan diselesaikan. Bahan-bahan tersebut adalah:

3.2.1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas berkaitan dengan obyek yang diteliti.

⁷³ Soejono dan H. Abdurrahman, *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hal. 110.

⁷⁴ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hal. 84.

Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap.⁷⁵

Bahan hukum primer yang digunakan Penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
6. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.
7. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG.

3.2.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berfungsi sebagai pelengkap bahan hukum primer. Bahan-bahan hukum sekunder meliputi semua dokumentasi hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan, yang

⁷⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), hal. 181.

memiliki relevansi dengan penelitian yang dilakukan.⁷⁶ Di antara bahan-bahan hukum sekunder tersebut, bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum, serta jurnal-jurnal hukum.

Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan Penulis adalah:

1. Buku-buku hukum;
2. Jurnal hukum;
3. Penelitian hukum seperti disertasi.

3.2.3. Bahan Non Hukum

Untuk memperkaya dan memperluas wawasan Penulis, digunakan pula bahan-bahan non hukum sebagai bahan pendukung yang memberikan informasi dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan non hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Bahan-bahan yang berasal dari luar bidang hukum, misalnya yang berasal dari surat kabar, majalah, internet dan sebagainya, yang digunakan untuk melengkapi ataupun menunjang bahan penelitian.
2. Kamus hukum sebagai referensi terhadap istilah-istilah hukum.

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 141.

3.3. Cara Perolehan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan (*library research*). Dalam studi kepustakaan ini yang dilakukan adalah mempelajari dan membaca peraturan dan kepustakaan yang diuraikan pada bahan hukum primer, bahan hukum tersier, dan bahan non hukum.

Penulis membaca buku-buku, majalah, media cetak dan media elektronik yang mengulas mengenai topik penelitian yakni tentang perlindungan hukum pemegang hak atas tanah pada sistem publikasi negatif bertendensi positif pada pendaftaran tanah Indonesia. Terhadap putusan pengadilan yang Penulis gunakan pada penelitian ini, yaitu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG yang telah berkekuatan hukum tetap, diperoleh dari *website* Mahkamah Agung. Putusan yang telah diperoleh tersebut, kemudian Penulis membaca *ratio decidendi* atau *reasoning*, yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan, sehingga Penulis dapat menentukan kelayakan atas putusan tersebut untuk dijadikan contoh kasus dalam suatu penelitian.

3.4. Jenis Pendekatan

Dalam penelitian hukum normatif, yang dijadikan instrumen penelitian untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya adalah pendekatan. Dalam penelitian hukum

terdapat beberapa pendekatan, menurut Peter Mahmud Marzuki terdapat 5 (lima) pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum, yaitu:⁷⁷

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Dalam penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya suatu undang-undang. Dasar ontologis dapat ditemukan pada Penjelasan Umum suatu perundang-undangan yaitu berupa penjelasan tentang untuk apa peraturan tersebut dibentuk, mengapa, dan sebagainya. Sedangkan *ratio legis* dapat dilihat dengan menguji validitas peraturan tersebut berdasarkan waktu, tempat, dan tingkat. Kedua hal inilah yang perlu dicari dan ditemukan peneliti.

2. Pendekatan kasus (*case approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah menjadi putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan. Dengan *ratio decidendi*, peneliti dapat menemukan referensi bagi argumentasi akhir si peneliti atas suatu isu hukum yang ditelitinya. Peneliti juga diperbolehkan menggunakan lebih dari satu kasus dalam pendekatan ini.

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 93-95.

3. Pendekatan historis (*historical approach*)

Pendekatan historis berkaitan dengan dimensi waktu, yaitu masa lalu, masa kini, dan masa yang akan datang. Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu, dengan menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang diteliti. Pendekatan historis mencari ada atau tidaknya pergeseran makna dalam suatu ketentuan peraturan karena hukum itu bersifat dinamis, yakni menyesuaikan dengan dinamika kehidupan sehingga beberapa ketentuan dibuat dalam kurun waktu yang berbeda. Pergeseran makna inilah yang diteliti dalam pendekatan historis.

4. Pendekatan komparatif (*comparative approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara membandingkan undang-undang dari suatu negara dengan negara lainnya mengenai perundang-undangan yang sama, dan disamping itu dapat juga membandingkan putusan pengadilan di beberapa negara untuk kasus mengenai hal yang sama. Tujuan dari penelitian ini adalah peneliti akan memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dengan undang-undang negara tersebut. Untuk pendekatan perbandingan, paling sedikit ada dua objek yang setara yang dijadikan bahan rujukan untuk perbandingan.

5. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual berangkat dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Melalui pandangan dan

doktrin-doktrin hukum tersebut, peneliti dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, serta asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Dalam metode pendekatan perundang-undangan pemahaman akan hierarki dari perundang-undangan adalah penting mengingat hierarki menunjukkan suatu struktur dan pada struktur tersebut, masing-masing bagian dalam struktur terdapat kedudukannya masing-masing, sehingga dengan memahami hierarki dari suatu perundang-undangan maka akan terlihat kedudukan dari peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya.⁷⁸

Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang Penulis fokuskan dalam penulisan skripsi ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Penulis fokus kepada peraturan tersebut guna dapat memahami substansi yang mendasari serta latar belakang perundangan yang berkaitan dengan perlindungan hukum pemegang hak atas tanah pada sistem publikasi negatif bertendensi positif pada pendaftaran tanah Indonesia.

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 93.

Pada pendekatan kasus, dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah menjadi putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG, yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana keterangan dari laman Mahkamah Agung. Kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan. Dengan *ratio decidendi*, Penulis dapat menemukan referensi bagi argumentasi akhir Penulis atas suatu isu hukum yang diteliti, yaitu dalam hal 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.

3.5. Analisis Data

Di dalam penelitian yuridis normatif terdapat dua sifat analisis, yaitu analisis kualitatif dan kuantitatif.⁷⁹ Untuk penulisan penelitian ini, Penulis menggunakan sifat analisis kualitatif, yaitu dimana dasar rumusan pbenarannya didasarkan kepada kualitas dari pendapat-pendapat para ahli hukum, doktrin, asas-asas hukum, teori, maupun dari rumusan hukum normatif itu sendiri. Pada penelitian ini, Penulis menganalisis dari hasil

⁷⁹ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. (Bandung: alfabeta, 2017), hal.69.

penelitian berupa norma hukum yang ada serta didukung pendapat para ahli yang bersangkutan dengan isu yang dihadapi.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

4.1. 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

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.⁸⁰

Adanya nilai tanah yang bersifat ekonomis maka perlindungannya adalah melalui kepemilikan hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dengan demikian maka sifat-sifat Hak Milik adalah: (1) Turun-temurun. Artinya Hak Milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seseorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris. (2) Terkuat. Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut yang paling kuat

⁸⁰ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2007), hal. 3.

diantara Hak-Hak yang lain atas tanah. (3) Terpenuhi. Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan. Dapat beralih dan dialihkan, dapat dibebani kredit dengan dibebani hak tanggungan. Jangka waktu tidak terbatas. Pengalihan hak milik dapat terjadi dengan cara jual beli.

Mengenai jual beli itu sendiri menurut pengertian yang diberikan oleh undang-undang, dalam hal ini KUHPerdara adalah suatu perjanjian atau suatu persetujuan timbal balik antara pihak yang satu selaku penjual yang berjanji untuk menyerahkan suatu barang kepada pihak lain yaitu pembeli, dan pembeli membayar harga yang telah dijanjikan.⁸¹ Dengan demikian jual beli itu dianggap telah terjadi di antara kedua belah pihak, seketika setelah para pihak yang bersangkutan mencapai kata sepakat tentang barang dan harganya, meskipun barang itu belum diserahkan, maupun harganya belum dibayar (Pasal 1458 KUHPerdara). Artinya, demikian kesepakatan mengenai barang dan harga telah dicapai, maka lahirilah jual beli.⁸² Namun, yang perlu diperhatikan di sini adalah bahwa Pasal 1459 KUHPerdara menyatakan hak milik atas barang yang dijual tidaklah berpindah kepada si pembeli, selama penyerahannya (*levering*) belum dilakukan menurut Pasal 612, 613 dan 616 KUHPerdara.

Menurut Pasal 1457 KUHPerdara, jual beli (*koop en verkoop, contract of sales*) adalah suatu perjanjian di mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu benda, dan pihak yang lain untuk membayar harga

⁸¹ I.G. Rai Widjaya, *Merancang Status Kontrak, Teori dan Praktek*, (Jakarta: Kesaint Blanc, 2002), hal. 122.

⁸² *Ibid.*

yang telah diperjanjikan. Pada setiap jual beli sekurang-kurangnya harus ada dua pihak yakni pihak pembeli dan pihak penjual.

Pihak pembeli mempunyai hak untuk menerima barang yang diperjualbelikan di samping kewajibannya untuk menyerahkan harga menurut jumlah yang telah disepakati bersama. Sebaliknya pihak penjual mempunyai hak untuk menerima harga pembelian dari pembeli dan kewajibannya adalah menyerahkan barang tersebut kepada pembeli. Kewajiban untuk menyerahkan barang dan kewajiban untuk membayar harga itu harus ada pada setiap jual beli, sebab jika salah satu di antaranya ditiadakan, maka akan berhadapan dengan perjanjian hibah yang dalam hal ini mempunyai ketentuan-ketentuan yang berbeda dengan ketentuan-ketentuan terhadap jual-beli.⁸³

Pengaturan tersebut menjadi dasar dalam pengaturan jual beli tanah sebagaimana diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997.

Dalam Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pembuatan akta PPAT harus dihadiri oleh pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan (penjual dan pembeli) atau orang yang dikuasakan olehnya

⁸³ Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek, Buku Ketiga*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hal. 193.

dengan surat kuasa tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Surat kuasa bagi penjual harus dengan akta notaris, sedangkan surat kuasa bagi pembeli boleh dengan akta di bawah tangan.

Dokumen yang diserahkan penjual kepada PPAT dalam pembuatan akta jual beli ini adalah fotokopi kartu tanda penduduk (KTP), fotokopi kartu keluarga, surat nikah, surat pemberitahuan pajak terhutang (SPPT) pajak bumi dan bangunan. Dokumen yang diserahkan pembeli kepada PPAT dalam pembuatan akta jual beli ini adalah fotokopi kartu tanda penduduk (KTP), fotokopi kartu keluarga, surat nikah.⁸⁴

Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib menyampaikan akta PPAT dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan untuk keperluan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang bersangkutan kepada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat, selambat-lambatnya tujuh hari kerja sejak ditandatanganinya akta yang bersangkutan. Dokumen-dokumen yang diserahkan oleh PPAT dalam rangka pendaftaran pemindahan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun ke kantor pertanahan kabupaten/kota setempat adalah:

1. Surat permohonan pendaftaran peralihan hak yang ditandatangani oleh penerima hak (pembeli) atau kuasanya,
2. Surat kuasa tertulis dari penerima hak (pembeli) apabila yang mengajukan permohonan pendaftaran pemindahan hak bukan penerima hak (pembeli),

⁸⁴ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hal. 375.

3. Akta jual beli oleh PPAT yang pada waktu pembuatan akta masih menjabat dan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan,
4. Bukti identitas pihak yang mengalihkan hak (penjual),
5. Bukti identitas pihak yang menerima hak (pembeli),
6. Sertipikat hak atas tanah asli yang dialihkan (dijualbelikan),
7. Izin pemindahan hak bila diperlukan,
8. Bukti pelunasan pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dalam hal bea tersebut terutang, dan
9. Bukti pelunasan pembayaran pajak penghasilan (PPh), dalam hal pajak tersebut terutang.⁸⁵

Prosedur perjanjian jual beli tanah tersebut terjadi pula pada perjanjian jual beli tanah antara Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual. Dalam transaksi jual beli tersebut, Akta Jual Beli (AJB) dilangsungkan pada 10 Juni 2017 antara Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual mengenai transaksi jual beli atas tanah, yaitu:

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

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 377.

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 terhadap 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.

Hubungan hukum antara Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual dilandasi oleh perjanjian jual-beli yang terwujud dalam Akta Jual Beli (AJB). Pihak Bob Lomanjaya selaku penjual, mengikatkan dirinya untuk menyerahkan:

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.

Pihak Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku pembeli mengikatkan dirinya untuk membayar harga atas tanah yang diperjanjikan. Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku pembeli akan memegang SHM Nomor 6869/Sendangmulyo dan SHM Nomor 6870/Sendangmulyo atas nama Bob Lomanjaya dengan tanda bukti kepemilikan atas tanah di Kelurahan Sendangmulyo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang.

Permasalahan timbul ketika PT. Fasindo Properti Indonesia yang telah membeli tanah Bob Lomanjaya, dikemudian hari terbit sertipikat lain atas nama PT. Daya Cipta Tiara, sehingga menimbulkan kasus tumpang tindih sertipikat tanah, yaitu obyek tanahnya satu tetapi sertipikatnya ada 2 (dua),

dengan adanya dua sertipikat berbeda di atas bidang tanah yang sama, maka tentunya dapat mempengaruhi kekuatan sertipikat sebagai alat bukti dan mengakibatkan ketidakpastian hukum pihak mana yang berhak atas tanah tersebut. Ketidakpastian hukum tersebut tentunya menyebabkan kerugian bagi salah satu pihak, khususnya kepada PT. Fasindo Properti Indonesia yang telah memiliki tanah tersebut jauh sebelum PT. Daya Cipta Tiara dan negara wajib memberikan perlindungan hukum terhadap pihak yang dirugikan.

Dalam fakta persidangan diketahui bahwa transaksi jual beli atas tanah yang dilakukan antara Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual dilaksanakan pada tanggal 10 Juni 2017. Pihak pembeli tanah tersebut adalah PT. Fasindo Properti Indonesia sebagaimana dalam gugatan Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG, pihak Penggugat adalah PT. Fasindo Properti Indonesia.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 36 ayat (1) huruf b Undang-Undang Pokok Agraria mengatur bahwa yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Kemudian dalam Pasal 37 huruf b Undang-Undang Pokok Agraria mengatur bahwa hak guna bangunan terjadi mengenai tanah milik, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat atau tidaknya PT. Fasindo Properti Indonesia memiliki sertipikat hak milik atas tanah, dapat dilihat berdasarkan ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur bahwa:

- (1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

Ketentuan dalam Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dapat dilihat pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah yang masih berlaku hingga saat ini, mengatur bahwa:

- “Badan-badan hukum yang disebut dibawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada pasal-pasal 2, 3 dan 4 peraturan ini:
- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
 - b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-undang No. 79 tahun 1958 (Lembaran Negara tahun 1958 No. 139);
 - c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
 - d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.”

PT. Fasindo Properti Indonesia merupakan perusahaan yang bergerak di bidang properti perumahan sebagaimana yang tertera dalam *website* resmi <https://fasindoproperty.co.id/about-us/>. Berdasarkan fakta tersebut, maka PT. Fasindo Properti Indonesia tidak termasuk dalam badan hukum yang dikecualikan untuk memiliki sertipikat hak milik.

PT. Fasindo Properti Indonesia yang merupakan perseroan terbatas berbadan hukum berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak

Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: AHU-0025487.AH.01.01 Tahun 2017 tertanggal 5 Juni 2017. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah mengubah Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Salah satu karakteristik suatu badan hukum adalah adanya pemisahan kekayaan pemilik dengan kekayaan badan usaha, sehingga pemilik hanya bertanggung jawab sebatas harta yang dimilikinya. Berdasarkan hal tersebut, ketika PT. Fasindo Properti Indonesia membeli tanah bersertipikat SHM, maka PT. Fasindo Properti Indonesia berkewajiban untuk mengalihkan SHM menjadi HGB. Namun demikian dalam fakta persidangan, PT. Fasindo Properti Indonesia tidak merubah SHM Nomor 6869 dan SHM Nomor 6870 menjadi Sertipikat Hak Guna Bangunan.

Hal lainnya yang menjadi pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Fasindo Properti Indonesia adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur peralihan hak atas tanah melalui jual beli tanah dilakukan dihadapan PPAT. Kemudian dalam Pasal 38 ayat (3) PP Nomor 18 Tahun 2021 mengatur bahwa hak guna bangunan di atas tanah hak milik terjadi melalui pemberian hak oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Selain daripada itu, berdasarkan Pasal 40 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 mengatur adanya kewajiban bagi PPAT menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor

Pertanahan untuk didaftar selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan.

Dalam fakta persidangan diketahui bahwa peralihan hak atas tanah melalui jual beli yang dilakukan antara Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual adalah dihadapan Sri Ratnaningsih Hardjomulyo, S.H., Notaris di Semarang yang telah membuat Akta Nomor 34 tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo, Akta Nomor 36 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo, Akta Nomor 37 tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo dan Akta Nomor 39 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo tertanggal 10 Juni 2017.

Berdasarkan hal tersebut, maka perbuatan hukum yang dilakukan antara Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 1337 KUHPdata yang mengatur bahwa suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum, yang artinya adalah perbuatan yang melanggar hukum, dimana perbuatan tersebut menyangkut etika yang ada dalam diri manusia yang telah diatur dalam perundang-undangan.⁸⁶

⁸⁶ Leden Marpaung, *Kejahatan Terhadap Kesusilaan dan Masalah Prevensinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hal. 51.

Adanya pelanggaran dalam Akta Nomor 34 tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo, Akta Nomor 36 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo, Akta Nomor 37 tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo dan Akta Nomor 39 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo tertanggal 10 Juni 2017 antara Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual, maka keempat akta tersebut batal demi hukum, dikarenakan adanya pelanggaran, maka akibatnya adalah perjanjian tersebut batal demi hukum (*void ab initio*) yang menurut H.L.A. Hart disebut juga dengan *nullity*.⁸⁷

Penulis berpendapat, meskipun secara hukum Akta Nomor 34 tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo, Akta Nomor 36 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo, Akta Nomor 37 tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo dan Akta Nomor 39 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo tertanggal 10 Juni 2017 batal demi hukum, namun demikian permasalahan yang perlu digarisbawahi adalah masih adanya kasus *overlapping* di Indonesia yang disebabkan karena sistem pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi negatif bertendensi positif.

⁸⁷ Candace J. Groudine, "Authority. H.L.A. Hart and the Problem with Legal Positivism", *The Journal of Libertarian Studies* IV:3 1980. Menurut Hart perbedaan yang paling mendasar bahwa perintah tidak selalu berupa larangan dan sanksi. Selain peraturan yang melarang, ada juga peraturan yang memberi wewenang, contohnya seperti peraturan kontrak. Akibat dari tidak ditaatinya peraturan tersebut adalah ketidaksahan/ pembatalan *nullity*

Sistem ini pada dasarnya kurang memberikan kepastian hukum apalagi perlindungan hukum baik kepada pemegang sertipikat, maupun pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah. Dengan sistem pendaftaran tanah yang dilakukan dengan sistem negatif bertendensi positif, maka segala sertipikat yang diterbitkan dapat digugat ke pengadilan untuk dimintakan pembatalan, sehingga prinsip ketelitian dan kehati-hatian oleh petugas BPN menjadi dikesampingkan.

Ketidaktelitian dan tidak hati-hati petugas BPN dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah tentunya bertentangan dengan Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang mengatur bahwa kegiatan pendaftaran tanah dilakukan oleh Pemerintah, dalam hal ini adalah petugas BPN secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis.

Hal tersebut sesuai dengan ciri-ciri dari sistem pendaftaran tanah yang dilakukan dengan sistem negatif bertendensi positif, yaitu petugas pendaftaran bersifat pasif, yang hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah. Tentunya sifat pasif dari petugas BPN berefek pada ketidaktelitian dan ketidak hati-hatian petugas Kantor Pertanahan dalam memproses penerbitan sertipikat hak atas tanah.

Penulis berpendapat, dengan batalnya Akta Nomor 34 tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo, Akta

Nomor 36 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6869/Sendangmulyo, Akta Nomor 37 tentang Perjanjian Ikatan Jual Beli tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo dan Akta Nomor 39 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah SHM Nomor 6870/Sendangmulyo tertanggal 10 Juni 2017, maka pihak yang dirugikan adalah Bob Lomanjaya selaku penjual beritikad baik sebagai nama yang tertera dalam SHM Nomor 6869 dan SHM Nomor 6870, sehingga menurut Penulis, terdapat 2 (dua) perlindungan hukum yang dapat diterapkan, yaitu:

4.1.1. Perlindungan Hukum Preventif

Dalam teori perlindungan hukum, menurut Philipus M Hadjon terdapat adanya perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa.⁸⁸ Berdasarkan pendapat dari Philipus M Hadjon tersebut, maka peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari perlindungan hukum preventif tersebut, yaitu:

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

⁸⁸ Philipus M. Hadjon, *Loc.Cit.*

Menurut Penulis, setiap perjanjian seharusnya dibuat dengan tidak hanya mengacu pada syarat-syarat sahnya perjanjian saja, melainkan harus mengacu pula pada asas-asas hukum perjanjian. Apabila perkara ini dikaitkan dengan asas hukum perjanjian, menurut Penulis, asas hukum perjanjian yang tidak digunakan sebagai pedoman dalam perjanjian jual-beli antara Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual adalah asas itikad baik.

Asas itikad baik terutama dipenuhi oleh pihak Bob Lomanjaya selaku Penjual tanah. Berdasarkan Pasal 1338 ayat (3) KUHPdata menyatakan, “Perjanjian-perjanjian harus dilakukan dengan itikad baik.” Pemenuhan asas itikad baik pertama-tama dapat ditinjau dari maksud dan tujuan para pihak saat masuk ke dalam perjanjian. Dalam kasus perjanjian jual-beli tanah yang dibuat oleh Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual telah memenuhi unsur itikad baik karena maksud ke dalam perjanjian jual-beli tanah dengan tujuan melakukan kegiatan usaha dan berinvestasi.

Bob Lomanjaya selaku Penjual tidak mengetahui atau tidak memiliki pemikiran buruk bahwa tanah yang dijualnya berstatus SHM tidak segera diubah haknya menjadi HGB oleh PT. Fasindo Properti Indonesia. Oleh karena itu, menurut Penulis, berdasarkan hal tersebut, pemenuhan asas itikad baik pada pihak Bob Lomanjaya selaku Penjual dalam hal ini telah terpenuhi, sehingga segala akibat hukum pasca terjadinya jual beli tanah menjadi

tanggung jawab Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia.

Penulis juga berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan ditegaskan kembali dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa tujuan diadakannya pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kegiatan pendaftaran tanah tersebut diatur dalam Pasal 12 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang salah satunya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik.

Pengumpulan dan pengolahan data fisik ini adalah melalui pengukuran letak batas dan luas tanah, status tanah yang dilakukan oleh petugas BPN, sehingga sertipikat tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor BPN adalah sertipikat tanah yang benar dimiliki oleh orang atau badan yang berhak atas tanah tersebut. Ketentuan lainnya juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Pasal 84 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah mengatur bahwa data dan informasi elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka SHM Nomor 6869 dan SHM Nomor 6870 merupakan perlindungan hukum preventif sebagai alat bukti yang sah untuk dijadikan dasar kepemilikan atas tanah. Alat bukti tersebut untuk kemudian dapat diperlihatkan dan digunakan untuk kepentingan di persidangan apabila terjadi sengketa pertanahan.

4.1.2. Perlindungan Hukum Represif

Menurut Philipus M Hadjon, perlindungan hukum represif adalah perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Oleh karena itu, ketika terjadi kasus sengketa tanah, dan apabila terdapat pihak yang merasa dirugikan atas terjadinya kasus tersebut, maka sesuai dengan hukum positif di Indonesia, terdapat dua upaya penyelesaiannya, yaitu upaya hukum *non* yudisial dan upaya hukum yudisial.

Penulis berpendapat, oleh karena dalam Putusan Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG memutuskan menolak gugatan PT. Fasindo Properti Indonesia yang artinya adalah tanah yang dipersengketakan menjadi milik PT. Daya Cipta Tiara. Akibat hukumnya adalah tanah yang semula dimiliki oleh Bob Lomanjaya tersebut akan menjadi milik PT. Daya Cipta Tiara.

Berdasarkan hal tersebut, maka Bob Lomanjaya dapat melakukan upaya represif berupa gugatan secara perdata kepada PT. Daya Cipta Tiara dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan dasar *derden verzet* sebagaimana diatur dalam Pasal 279 Rv menyatakan barang siapa yang mempunyai kepentingan dan merasa dirugikan dalam suatu perkara yang sedang diperiksa di pengadilan dapat mengajukan perlawanan. Menurut Sudikno Mertokusumo, *derden verzet* adalah sebagai perlawanan yang dilakukan oleh pihak ketiga yang hak-haknya dirugikan, dengan mana hakim

yang menjatuhkan putusan yang dilawan itu dengan menggugat para pihak yang bersangkutan dengan cara biasa.⁸⁹

PT. Fasindo Properti Indonesia pun dapat menggunakan haknya untuk melihat historis dari pendaftaran tanah antara PT. Fasindo Properti Indonesia dengan PT. Daya Cipta Tiara. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 93 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang menyatakan:

“Untuk memastikan letak dan batas Tanah objek gugatan yang sedang diperkarakan, hakim yang memeriksa perkara dapat meminta pengukuran pada Kantor Pertanahan setempat.”

Artinya adalah akan terjadi pengukuran ulang yang dilakukan oleh petugas BPN. Pengukuran ulang tersebut penting untuk dilakukan, karena akan terlihat historis dari pendaftaran tanah antara PT. Fasindo Properti Indonesia dengan PT. Daya Cipta Tiara, seperti terlihat kapan terjadinya pengukuran tanah atas SHM Nomor 6869 dan SHM Nomor 6870 atas nama Bob Lomanjaya yang kemudian dibeli oleh PT. Fasindo Properti Indonesia, dan kapan terjadinya pengukuran tanah pada 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.

⁸⁹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2010), hal. 109.

Adanya pengukuran tanah ulang tersebut tentunya menjadi keuntungan bagi pihak Bob Lomanjaya dan PT. Fasindo Properti Indonesia sebagai pihak yang memiliki tanah sebenarnya dilihat dari historis terbitnya sertipikat hak atas tanah. Setelah dilakukannya pengukuran tanah ulang, maka hasil laporan tersebut dijadikan sebagai alat bukti di pengadilan, yang kemudian berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dengan Nomor 76/B/2019/PT.TUN/SBY. memutuskan bahwa

1. Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Terbanding/Tergugat berupa sertipikat Hak Guna Bangunan No. 09173/Sendangmulyo tanggal 29 Desember 2018, dengan surat ukur No.0054/Sendangmulyo/2015 tanggal 08-12-2015, seluas + 90.034 m² (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;
2. Mewajibkan kepada Terbanding/Tergugat untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkannya berupa Sertipikat Hak guna Bangunan No. 09173/Sendangmulyo tanggal 29 Desember 2018, dengan Surat Ukur No. 00543/Sendangmulyo/2015 tanggal 08-12-2015 seluas + 90.034 m² (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.

Adanya putusan tersebut, maka berdasarkan ketentuan dalam Pasal 64 (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak

Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah mengatur bahwa pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah. Atas dasar ketentuan itulah, maka PT. Fasindo Properti Indonesia dapat meminta kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang untuk mencabut Sertipikat Hak guna Bangunan No. 09173/Sendangmulyo tanggal 29 Desember 2018, dengan Surat Ukur No. 00543/Sendangmulyo/2015 tanggal 08-12-2015 seluas + 90.034 m² (lebih kurang sembilan puluh ribu tiga puluh empat meter persegi), terletak di Kelurahan Sendangmulyo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang, atas nama PT. Daya Cipta Tiara.

4.2. 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

4.2.1. Kasus Posisi

Para pihak dalam kasus ini adalah:

1. PT. Fasindo Properti Indonesia, Badan Hukum Indonesia beralamat di Ruko Klipang Pesona Asri Regency Kav. 39 Kecamatan Tembalang Kota Semarang dalam hal ini diwakili oleh Soegiat Legonokiato, kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan Direktur Utama, tempat tinggal di

Jalan Imam Bonjol No. 205 A RT. 006 RW. 002 Kelurahan Pendrikan Kidul, Kecamatan Semarang Tengah, Kota Semarang, sebagai Penggugat.

2. Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang, berkedudukan di Jalan Ki Mangunsarkoro No. 23 Semarang, sebagai Tergugat.
3. PT. Daya Cipta Tiara, berkedudukan hukum di Jalan Industri II No. 14 RT. 000 RW. 000, Kelurahan Muktiharjo Lor, Kecamatan Genuk, Kota Semarang, sebagai Tergugat II Intervensi.

PT. Fasindo Properti Indonesia 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 PT. Fasindo Properti Indonesia 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. PT. Fasindo Properti Indonesia mengetahui adanya Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 09173/Sendangmulyo atas nama PT. Daya Cipta Tiara (obyek sengketa) yang tumpang tindih dengan kedua bidang tanah milik PT. Fasindo Properti Indonesia tersebut di atas.

Pada saat PT. Fasindo Properti Indonesia mengajukan Permohonan Ukur untuk Peta Bidang kepada Tergugat, dimana PT. Daya Cipta Tiara melalui Surat Nomor 1090/200-33.74/III/2018 tertanggal 14 Maret 2018 yang ditujukan kepada Direktur PT. Fasindo Properti Indonesia (ic. Penggugat) Perihal: Informasi Keterangan Atas Permohonan Ukur Untuk Peta Bidang, menjelaskan bahwa kedua bidang tanah Penggugat tersebut telah tumpang tindih keseluruhan dengan HGB Nomor 09173/Sendangmulyo (Obyek sengketa). Kepastian adanya tumpang tindih juga ditegaskan kembali melalui Surat Tergugat Nomor 2038/200-33.74/V/2018 tertanggal 14 Mei 2018 yang ditujukan kepada Direktur PT. Fasat Property Indonesia (ic. Penggugat) Perihal: Informasi Keterangan Atas Bidang Tanah.

4.2.2. Pertimbangan Hukum

Menimbang, bahwa dari fakta-fakta hukum Persidangan, Majelis Hakim berkesimpulan, bahwa yang dipersoalkan oleh Penggugat kepada Tergugat dalam Perkara *a quo* adalah masalah penerbitan Sertipikat objek sengketa *a quo* oleh Tergugat diatas tanah yang oleh Penggugat diakui sebagai hak miliknya sesuai dengan Sertipikat Hak Milik Nomor

6869/Kelurahan Sendangmulyo tanggal 21 Maret 2006 surat ukur Nomor 438/sendangmulyo/2006 tanggal 7 Maret 2006 luas 4943 m² (vide Bukti P-3) dan sertipikat Hak Milik Nomor 6870/Kelurahan Sendangmulyo tanggal 21 Maret 2006 surat ukur Nomor 437/Sendangmulyo/2006 tanggal 7 Maret 2006 luas 2354 m².

Menimbang, bahwa berdasarkan dalil dalam jawab menjawab dan kesimpulan para pihak mendalilkan bahwa letak tanah masing-masing berbeda lokasi, Penggugat mendalilkan lokasi tanahnya di Persil 97b dan Persil 98 sedangkan Tergugat II Intervensi mendalilkan lokasi tanahnya di Persil 99 dan berdasarkan Bukti TII Int-9 antara Persil 97b, Persil 98 dan Persil 99 berbeda lokasi namun saling berbatasan. Namun demikian dalam pemeriksaan setempat pihak Penggugat dan Tergugat II Intervensi menunjuk lokasi tanah yang sama dan dibenarkan oleh Tergugat.

Berdasarkan uraian tersebut Majelis Hakim berpendapat bahwa persoalan yang timbul adalah lokasi tanah yang di sengketakan Penggugat dan Tergugat II Intervensi ada di persil mana? Dan berdasarkan asal haknya lokasi tanah yang disengketakan itu milik siapa? Kemudian harus ditentukan terlebih dahulu batas-batas tanah milik Penggugat maupun Tergugat II Intervensi berdasarkan asal haknya yaitu untuk Penggugat asal hak miliknya adalah Yasan C.1836 PS.97b Klas D.V dan Yasan C.968 PS.98 Klas D.IV dengan asal hak tanah milik Tergugat II Intervensi yaitu C. 2588, P.99, D.V atas nama Jasman Balok; C. 2588, P.99, D.V atas nama Jasman Balok; C. 2588, P.99, D.V atas nama Jasman Balok; C. 2587, P.99, D.V atas nama

Jasman Balok dan C. 1232, P. 99, D.V atas nama Martiah. Untuk menjawab persoalan ini Majelis Hakim menilai bahwa ketiga persoalan ini bukan ranah Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menyelesaikannya tetapi ranah dari peradilan umum.

Menimbang bahwa selanjutnya setelah Majelis Hakim mencermati secara seksama Sertipikat Hak Milik Nomor 6869/Kelurahan Sendangmulyo tanggal 21 Maret 2006 surat ukur Nomor 438/Sendangmulyo/2006 tanggal 7 Maret 2006 luas 4943 M² (vide Bukti P-3) asal hak dari Yasan C.1836 PS. 97b atas nama Ramat, berdasarkan keterangan saksi Siti Amini yang menerangkan bahwa C.1836 merupakan milik dari saksi dan telah diterbitkan sertifikatnya yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 02081 atas nama Siti Amini dan belum pernah dijualbelikan dari uraian tersebut persoalan yang timbul adalah siapa pemilik C.1836 apakah Siti Amini atau Ramat, yang mana hal tersebut merupakan sengketa kepemilikan yang harus diselesaikan terlebih dahulu di peradilan umum.

Menimbang, bahwa dari fakta-fakta hukum yang terungkap dipersidangan, guna menciptakan suatu keadilan dan kemanfaatan dengan tidak mengesampingkan adanya suatu proses kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa *a quo* dan memberikan kepastian hukum bagi Penggugat dan Tergugat II Intervensi yang sama-sama sebagai pembeli dari Lelang yang beritikad baik, maka sebelum menguji keabsahan penerbitan objek sengketa *a quo*, menurut Majelis Hakim oleh karena dari fakta-fakta hukum yang terungkap dipersidangan adalah masalah kepemilikan dan masih

adanya persoalan mengenai lokasi persil tanah yang disengketakan, batas-batas tanah milik masing-masing pihak berdasarkan asal haknya yang kemudian berkaitan dengan siapa yang paling berhak atas kepemilikan atas tanah yang disengketakan yang menjadi bagian objek sengketa yang merupakan persoalan pendahuluan yang harus diberikan kepastian/dibuktikan terlebih dahulu kebenarannya, maka untuk menjawab persoalan tersebut bukan merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk menilainya.

Menimbang, bahwa sesuai yurisprudensi Mahkamah Agung RI, yaitu:

1. Nomor 88 K/TUN/1993 Tanggal 7 september 1994;
2. Nomor 93 K/TUN/1996 Tanggal 24 Februari 1998;
3. Nomor 16 K/TUN/2000 Tanggal 28 Februari 2001;
4. Nomor 140 K/TUN Tanggal 8 Oktober 2003.

Berdasarkan yurisprudensi tersebut mengangkat kaidah hukum yaitu meskipun sengketa terjadi dari adanya surat keputusan Pejabat TUN tetapi jika dalam proses pembuktian perkara tersebut menyangkut adanya pembuktian hak kepemilikan atas tanah maka gugatan atas sengketa tersebut harus diajukan terlebih dahulu ke Peradilan Umum karena merupakan sengketa perdata.

Menimbang bahwa kewenangan untuk memutuskan siapa yang sebenarnya memiliki hak atas tanah dalam sengketa *a quo* merupakan kewenangan dari peradilan umum, maka oleh karenanya Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang tidak berwenang untuk memeriksa perkara *a quo*.

4.2.3. Amar Putusan

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, maka pada hari Kamis, 15 Nopember 2018, Herry Wibawa, S.H., M.H. sebagai Hakim Ketua Majelis memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima;
2. Menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara ini sebesar Rp. 2.034.500 (dua juta tiga puluh empat ribu lima ratus rupiah).

Adanya putusan tersebut, maka pada tanggal 28 Januari 2019, PT. Fasindo Properti Indonesia mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dengan Nomor 76/B/2019/PT.TUN/SBY. Terhadap permohonan banding tersebut, pada hari Selasa tanggal 7 Mei 2019, H. Oyo Sunaryo, S.H., M.H. sebagai Ketua Majelis memberikan putusan sebagai berikut:

5. Mengabulkan gugatan pembeding/penggugat untuk seluruhnya;
6. Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Terbanding/Tergugat berupa sertifikat Hak Guna Bangunan No. 09173/Sendangmulyo tanggal 29 Desember 2018, dengan surat ukur No.0054/Sendangmulyo/2015 tanggal 08-12-2015, seluas + 90.034 m² (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;
7. Mewajibkan kepada Terbanding/Tergugat untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkannya berupa Sertipikat Hak guna Bangunan

No. 09173/Sendangmulyo tanggal 29 Desember 2018, dengan Surat Ukur No. 00543/Sendangmulyo/2015 tanggal 08-12-2015 seluas + 90.034 m² (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;

8. Membebaskan kepada Terbanding/Tergugat dan Terbanding/Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya perkara secara tanggung renteng pada dua tingkat peradilan, yang untuk tingkat banding sebesar Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah).

Adanya putusan banding dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya, maka pada tanggal 27 Juni 2019, PT. Daya Cipta Tiara mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dengan Nomor 502 K/TUN/2019. Pada hari Selasa tanggal 29 Oktober 2019, oleh Dr. H. Yulius, S.H., M.H., sebagai Ketua Majelis memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi PT. Daya Cipta Tiara;
2. Menghukum Pemohon Kasasi membayar biaya perkara pada tingkat kasasi sejumlah Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah).

4.2.4. Analisis

Dalam hukum positif di Indonesia, dinyatakan dengan tegas bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat. Kuat dalam hal ini berarti selama tidak ada alat bukti lain yang membuktikan kebenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat harus dianggap benar dengan tidak perlu tambahan.

Namun dalam praktek tidak jarang ditemukan adanya tumpang tindih sertipikat, dalam arti obyek tanahnya satu tetapi sertipikatnya ada 2 (dua).

Adanya sertipikat lain pada sebidang tanah tersebut menyebabkan adanya 2 (dua) sertipikat, sehingga kedudukan sertipikat menjadi lemah, sehingga dengan terjadinya kasus tumpang tindih sertipikat ini tidak dapat memberikan perlindungan hukum sepenuhnya kepada pemilik dan pemegang hak atas tanah. Apabila penerbitan sertipikat ini dilakukan melalui prosedur dan tata cara yang benar, maka kedudukan sertipikat hak atas tanah dapatlah memberikan perlindungan hukum bagi pemilik dan pemegang hak atas tanah dan menjadi bukti yang kuat, baik mengenai macam hak, subyek maupun tanahnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA, Pasal 109 ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 37 ayat (1), Pasal 40 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG menyatakan menolak gugatan dari PT. Fasindo Properti Indonesia dengan pertimbangan bahwa sengketa hak atas tanah dalam sengketa *a quo* merupakan kewenangan dari peradilan umum, maka oleh karenanya Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang tidak berwenang untuk memeriksa perkara *a quo*.

Penulis berpendapat, gugatan atas objek sengketa *a quo* karena PT. Fasindo Properti Indonesia merasa kepentingannya dirugikan atas diterbitkannya objek sengketa *a quo*, dan oleh karena pada tanggal 14 Maret 2018, PT. Fasindo Properti Indonesia mendapatkan surat dari PT. Daya Cipta

Tiara No. 1090/200-33/III/2018, perihal informasi keterangan atas permohonan ukur peta bidang, yang menjelaskan bahwa kedua bidang tanah PT. Fasindo Properti Indonesia telah tumpang tindih (*overlap*) keseluruhan dengan Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 09173/Sendangmulyo dan ditegaskan kembali melalui surat PT. Daya Cipta Tiara No. 2038/300-33.74/V/2018 tanggal 14 Mei 2018, maka pada tanggal 7 Juni 2018, PT. Fasindo Properti Indonesia mengajukan pendaftaran gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang.

Berdasarkan hal tersebut, maka gugatan PT. Fasindo Properti Indonesia diajukan masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sebagaimana ditentukan dalam Pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, objek sengketa dalam perkara *a quo* telah memenuhi unsur-unsur sebagaimana yang termuat dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara *a quo*.

Dalam pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dengan perkara Nomor 76/B/2019/PT.TUN.SBY menyatakan:

“Menimbang, bahwa tindakan Terbanding / Tergugat sebelum menerbitkan objek sengketa berupa Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 09173/Sendangmulyo atas nama PT. Daya Cipta Tiara, seharusnya mempedomani ketentuan Pasal 18 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah, dimana telah ditentukan bahwa dalam menetapkan batas-batas bidang tanah,

Kepala Kantor Pertanahan (i.c Terbanding / Tergugat) harus memperhatikan batas-batas bidang tanah atau bidang-bidang tanah yang telah terdaftar dan Surat Ukur yang telah terdaftar atau gambar situasi yang bersangkutan, dan berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, juga ditentukan bahwa Kepala Kantor Pertanahan wajib menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan hak atau pembebanan hak jika salah satu syarat diatas tidak terpenuhi, dan selanjutnya pada Ayat (1) huruf a. disebutkan: “Sertifikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada kantor pertanahan” oleh karena diatas tanah yang dimohonkan penerbitan haknya oleh PT. PT. Daya Cipta Tiara telah terbit sertifikat atas nama pihak lain (i.c tanah milik Pembanding/Penggugat), jadi sesuai fakta hukum tidak sesuai dengan daftar yang ada pada Kantor Pertanahan Kota Semarang.”

Penulis sependapat dengan pertimbangan Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya yang menyatakan dalam penerbitan sertipikat tanah, Kantor Pertanahan Kota Semarang harus berpedoman kepada ketentuan dalam Pasal 18 ayat (3) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur bahwa dalam menetapkan batas-batas bidang tanah Panitia Ajudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan memperhatikan batas-batas bidang atau bidang-bidang tanah yang telah terdaftar dan surat ukur atau gambar situasi yang bersangkutan.

Pasal 18 ayat (3) PP Nomor 24 Tahun 1997 merupakan wujud dari prinsip kehati-hatian. Menurut Penulis, diterbitkannya 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 m² (lebih kurang sembilan puluh ribu tiga puluh empat meter persegi), terletak di Kelurahan Sendangmulyo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang, atas nama PT. Daya Cipta Tiara disebabkan lemahnya SDM dan sarana prasarananya.

Terhadap lemahnya SDM, oleh karena adanya ketidaktelitian dan ketidakhati-hatian petugas dan pejabat Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam memproses penerbitan sertipikat hak atas tanah, sedangkan terhadap lemahnya sarana dan prasarana adalah dalam pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran yang menggunakan teknologi citra satelit baru terjadi pada tahun 2016 sesuai dengan Petunjuk Teknis Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Sistematis Lengkap Nomor 01/JUKNIS-300/2016.

Berdasarkan hal tersebut, maka terlihat bahwa tidak adanya *data base* yang terbaru dan juga tidak adanya itikad baik dari PT. Daya Cipta Tiara untuk menghadirkan juru ukur Kantor Pertanahan Kota Semarang supaya ada pertimbangan hukum dari Hakim Pengadilan sesuai dengan bukti SHM dari pihak Penggugat sebagai alat bukti surat. Ketidakhadiran saksi dari Kantor Pertanahan Kota Semarang yang merupakan salah satu saksi kunci memperlihatkan ketidakprofesionalisme petugas pertanahan tersebut.

Penerbitan sertipikat kegiatannya meliputi pemeriksaan data yuridis dan pemeriksaan data fisik. Berdasarkan penjelasan Pasal 84 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 mengatur bahwa kegiatan Pendaftaran Tanah pertama kali meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik (pengukuran dan pemetaan), pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis, serta penyimpanan daftar umum dan dokumen berupa data, informasi elektronik, dan/atau dokumen elektronik yang dibuat melalui sistem elektronik Kementerian.

Data dan informasi elektronik dan/atau hasil cetaknya tersebut merupakan alat bukti hukum yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 84 ayat (3) PP Nomor 18 Tahun 2021. Dalam pemeriksaan data yuridis seperti pemenuhan persyaratan yang diharuskan, maka pemeriksaan ini dilakukan secara administrasi/pemeriksaan formal dari dokumen yang ada, sedangkan untuk pemeriksaan data fisik yang merupakan kegiatan pengukuran dan penetapan batas seharusnya dilakukan secara lapangan dengan mendatangi, melakukan pengukuran dan penetapan tanda batas. Kedua pemeriksaan data yuridis dan data fisik ini adalah pemenuhan standar operasional prosedur yang harus dilakukan, sehingga ini merupakan pelaksanaan prinsip kehati-hatian.

Penulis juga berpendapat, Kantor Pertanahan Kota Semarang juga dapat memproses pelanggaran yang dilakukan oleh PT. Fasindo Properti Indonesia terkait dengan jual beli tanah antara Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia selaku Pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku Penjual. Sebagaimana telah Penulis jelaskan pada pembahasan permasalahan pertama, bahwa berdasarkan Pasal 36 ayat (1) huruf b, Pasal 37 huruf b Undang-Undang Pokok Agraria, hak atas tanah yang dimiliki PT. Fasindo Properti Indonesia adalah hak guna bangunan, sedangkan dalam fakta persidangan, hak atas tanah tersebut masih berupa SHM Nomor 6869/Sendangmulyo dan SHM Nomor 6870/Sendangmulyo.

Berdasarkan hal tersebut, maka adanya pembiaran pelanggaran hukum tersebut merupakan bentuk ketidakhati-hatian petugas dan pejabat Kantor

Pertanahan Kota Semarang yang juga akibat dari diberlakukannya sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia, yaitu sistem pendaftaran tanah dilakukan dengan sistem negatif bertendensi positif, meskipun dalam penyelesaian sengketa pertanahan dapat dilakukan secara non yudisial melalui mediasi sebagaimana diatur dalam Pasal 64 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah bahwa dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun cacat administrasi terlampaui, maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan, sedangkan dalam kasus penelitian ini kurang dari 5 (lima) tahun. Namun demikian apakah mediasi menjadi pilihan yang tepat dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa pertanahan? Oleh karena itu, dapat dilihat ketentuan mediasi sengketa pertanahan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi, telah diatur dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 44 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Tujuan dari penyelesaian kasus pertanahan melalui mediasi adalah untuk menjamin transparansi dan ketajaman analisis serta memfasilitasi penyelesaian sengketa dan konflik melalui musyawarah. Alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi adalah proses penyelesaian sengketa yang cepat dengan kerahasiaan yang terjamin dan dapat menjaga hubungan

baik di antara para pihak yang bersengketa, namun tidak dilihat secara positif oleh masyarakat.

Menurut Penulis, meskipun penyelesaian sengketa secara mediasi dapat dilakukan karena proses melalui mediasi umumnya cepat dan juga berorientasi *win-win solution*, namun demikian hasil mediasi yang telah disepakati oleh para pihak yang bersengketa dapat dilanggar oleh salah satu pihak, karena mediasi tidak memiliki daya eksekutorial. Oleh karena itu, Penulis berpendapat, terhadap sengketa pertanahan, khususnya berkaitan dengan *overlapping*, akan lebih baik diselesaikan melalui jalur pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 64 ayat (1) huruf b PP Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur bahwa pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah. Penyelesaian melalui pengadilan tersebut penting dilakukan agar keputusan Kepala Kantor Pertanahan tentang pembatalan sertipikat tanah memiliki dasar yang sangat kuat, yaitu atas perintah pengadilan, sehingga keputusan Kepala Kantor Pertanahan tidak dapat diganggu gugat lagi.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka kesimpulan dalam penelitian ini adalah:

1. 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 adalah dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif yakni dengan melakukan asas itikad baik saat terjadinya jual beli antara kedua belah pihak berdasarkan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara. Bob Lomanjaya selaku Penjual dalam hal ini telah terpenuhi, sehingga segala akibat hukum pasca terjadinya jual beli tanah menjadi tanggung jawab Soegiat Legonokiato yang mewakili PT. Fasindo Properti Indonesia. Perlindungan hukum kedua adalah melalui represif, dengan mengajukan gugatan secara perdata kepada PT. Daya Cipta Tiara dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan dasar *derden verzet* sebagaimana diatur dalam Pasal 279 Rv menyatakan barang siapa yang mempunyai kepentingan dan merasa dirugikan dalam suatu perkara yang sedang diperiksa di pengadilan dapat mengajukan perlawanan.

2. Pertimbangan hukum dan amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor 91/G/2018/PTUN.SMG adalah bahwa dalam menetapkan batas-batas bidang tanah Panitia Ajudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan harus memperhatikan batas-batas bidang tanah yang telah terdaftar dan surat ukur atau gambar situasi yang bersangkutan sebagaimana diatur di dalam Pasal 18 ayat (3) PP Nomor 24 Tahun 1997. Kantor Pertanahan Kota Semarang dapat memproses pelanggaran terkait dengan jual beli tanah antara PT. Fasindo Properti Indonesia selaku pembeli dengan Bob Lomanjaya selaku penjual berdasarkan Pasal 36 ayat (1) huruf b dan Pasal 37 huruf b UUPA bahwa hak atas tanah yang dimiliki oleh PT. Fasindo Properti Indonesia adalah hak guna bangunan, tetapi dalam fakta persidangan bahwa hak atas tanah tersebut masih berupa SHM Nomor 6869/Sendangmulyo dan SHM Nomor 6870/Sendangmulyo. Namun demikian, oleh karena ketidakhati-hatian petugas dan pejabat Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam memproses penerbitan sertipikat hak atas tanah, membuat sengketa tanah seperti *overlapping* masih terjadi di Indonesia. Penyelesaian sengketa pertanahan dapat dilakukan secara non yudisial melalui mediasi, dan secara yudisial melalui peradilan. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi diatur di Pasal 43 sampai dengan Pasal 44 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

5.2. Saran

Saran dalam penelitian ini adalah:

1. Diperlukan diadakan diklat dan juga pelatihan untuk para pejabat dan petugas Kantor Pertanahan baik oleh pemerintah maupun dari Kementerian BPN/ATR. Hal tersebut perlu diadakan dan dilakukan terus menerus agar pengetahuan, pengalaman dan integritas serta profesionalisme para pejabat dan petugas Kantor Pertanahan dapat ditingkatkan, sehingga dapat meminimalisir kesalahan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah.
2. Bahwa diperlukan kesadaran hukum dari masyarakat terkait dengan aturan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yang sudah diatur di dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Dengan adanya mediasi, masyarakat dapat menyelesaikan sengketa pertanahan dengan tujuan *win-win solution*, sehingga biaya yang dikeluarkan menjadi lebih sedikit, dan umumnya cepat. Pemerintah juga harus menyediakan sosialisasi mengenai mediasi supaya masyarakat mengerti.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Sutedi, Adrian. *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- _____, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Chomzah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- _____, *Hukum Agraria Pertanahan di Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2003.
- Hutagalung, Arie Sukanti. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Sihombing, B.F. *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta: Toko Gunung Agung, 2013.
- Harsono, Boedi. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2007.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2013.
- Kansil, C.S.T. *Modul Hukum Perdata*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1995.
- Perangin, Effendi. *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1991.
- Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria: Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana*, Jakarta: Tatanusa, 2017.
- Menggala, Hasan Basri Nata. *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Yogyakarta: Tugu jogja Pustaka, 2005.
- Hermit, Herman. *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah*, Bandung: Maju Mundur, 2009.
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2016.

- Widjaya, I.G. Rai. *Merancang Status Kontrak, Teori dan Praktek*, Jakarta: Kesaint Blanc, 2002.
- Sihombing, Irene Eka. *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2017.
- Setiabudi, Jayadi. *Tata Cara Mengurus Tanah, Rumah Serta Segala Perizinannya*, Jakarta: Jagakarsa, 2012.
- Marpaung, Leden. *Kejahatan Terhadap Kesusilaan dan Masalah Prevensinya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Badruzaman, Mariam Darus. *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung: Penerbit Alumni, 1994.
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001.
- Lubis, Moh. Yamin dan Abd. Rahim. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2010.
- Wahid, Muchtar. *Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Jakarta: Penerbit Republika, 2008.
- Fuady, Munir. *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek, Buku Ketiga*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2013.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.
- Soekanto, Soerjono. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: UI-Press, 1983.
- Soejono dan H. Abdurrahman. *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Soetomo, *Pembebasan Pencabutan Permohonan Hak Atas Tanah*, Surabaya: Usaha Nasional, 1984.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2010.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Margono, Suyud. *Pembaharuan Perlindungan Hukum Merek*, Jakarta: Novindo Pustaka Mandiri, 2002.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

_____, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.

Jurnal:

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

Widyani, I Dewa Ayu. “Kepastian Hukum Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia Menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria”, *Jurnal Hukum tô-râ*, Vol. 1 No. 3, Desember 2015.

Sahono, Linda M. “Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implikasi Hukumnya”, *Jurnal Perspektif*, Edisi No.2, Vol.17, 2012.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.