

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena setiap aspek kehidupan manusia pasti memerlukan tanah. Manusia memerlukan bidang-bidang tanah untuk keperluan tempat mencari sumber penghidupan, untuk keperluan mendirikan tempat tinggal, untuk tempat lembaga pendidikan, untuk mendirikan perkantoran, untuk fasilitas kesehatan, untuk mendirikan pasar, untuk keperluan mendirikan fasilitas umum dan bahkan setelah meninggal dunia pun manusia memerlukan sebidang tanah untuk pemakaman.

Perlindungan hukum hak milik ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD NRI 1945) pada Pasal 28 Ayat (4) yang mengatur bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi, dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Kepemilikan hak atas tanah dapat dimiliki oleh perorangan atau badan hukum, baik swasta maupun pemerintah.¹ Negara dalam hal ini memiliki kewenangan untuk mengatur regulasi mengenai pertanahan sebagai amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai

¹ Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika : Jakarta Hal. 45

oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Adanya amanat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945, ditindak lanjuti pada tanggal 24 September 1960 dengan disahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA). Salah satunya, mengatur bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial sesuai dengan Pasal 6 UUPA.

Makna dari fungsi sosial adalah hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidak semata-mata digunakan hanya untuk kepentingan pribadinya saja. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga dapat bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemiliknya, maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Pelaksanaan pengawasan negara terhadap fungsi sosial tertuang dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA mengatur bahwa kewenangan negara untuk mengelola sumber daya alam mencakup tiga hal, diantaranya : 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, 3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Ketiga wewenang ini dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang mencakup kebangsaan, kemerdekaan, dan kesejahteraan.

Hak atas tanah terdiri atas beberapa hak antara lain adalah hak milik. Hak milik merupakan hak yang terkuat, terpenuh dan turun-temurun yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak guna usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu. Hak guna bangunan merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau milik orang lain, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak tersebut diatur dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.²

Hukum pertanahan di Indonesia menganut asas pemisahan horizontal yaitu suatu asas yang memisahkan antara pemegang hak atas tanah dengan bangunan atau benda yang ada di atasnya. Asas pemisahan horizontal menimbulkan konsekuensi tersendiri terhadap pemisahan antara tanah dengan bangunan. Khususnya bagi pemegang hak milik atas tanah dengan bangunan di atasnya yang sudah ditetapkan sebagai bangunan cagar budaya.

Unsur kebudayaan nasional yang merupakan aset bangsa Indonesia dan perlu dilindungi adalah bangunan, situs, arca, candi serta benda-benda bersejarah atau purbakala lainnya. Peninggalan–peninggalan tersebut

² Imam Soetikinjo, 1983, Politik Agraria Nasional, Gajahmada Universty Press, Yogyakarta, Hal. 111

menjadi suatu cagar budaya yang keberadaannya memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan kebudayaan.³

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (untuk selanjutnya disebut UU Cagar Budaya), peninggalan-peninggalan yang disebut cagar budaya dinyatakan lebih luas, yang menyebutkan bahwa Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.

Selanjutnya pada Pasal 1 angka (3) UU Cagar Budaya mengatur bahwa bangunan cagar budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berdinding dan atau tidak berdinding dan beratap. Pada Pasal 5 UU Cagar Budaya mengatur bahwa benda, bangunan atau struktur dapat diusulkan sebagai benda cagar budaya, bangunan cagar budaya atau struktur cagar budaya apabila memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Hal ini memungkinkan suatu bangunan yang berada di atas sebidang tanah dapat dimohonkan untuk menjadi bangunan cagar budaya melalui proses pendaftaran, sehingga dalam UU Cagar Budaya mengatur

³ Ibid

pemerintah pusat membentuk register nasional cagar budaya untuk mencatat data cagar budaya, benda, bangunan, struktur, lokasi, dan satuan ruang geografis yang telah ditetapkan sebagai cagar budaya harus di dalam register nasional cagar budaya. Hal tersebut merupakan salah satu upaya pelestarian cagar budaya di Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas, meskipun seseorang memegang hak milik atas tanah, tetapi penguasaannya dapat dibatasi oleh Pasal 12 UU Cagar Budaya yang mengatur bahwa setiap orang dapat memiliki dan menguasai benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya atau situs cagar budaya dengan tetap memperhatikan fungsi sosialnya. Pemilik hak atas tanah atau apabila akan dilakukan proses peralihan hak atas tanah harus mengetahui status penguasaan bangunan yang berdiri di atasnya.

Peralihan hak atas tanah diatur dalam Pasal 37 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (untuk selanjutnya disebut PP 24/1997) mengatur bahwa setiap peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat PPAT).

Oleh karena itu, PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan, antara lain

mencocokkan data yang terdapat dalam sertipikat dengan cara melakukan pengecekan sertipikat pada kantor pertanahan.⁴

Pengecekan sertipikat termasuk bagian dari kegiatan pendaftaran tanah berupa pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pasal 1 angka (12) PP 24/1997 mengatur bahwa kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran tanah, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

Pada saat PPAT telah menerima hasil pemeriksaan sertipikat dari kantor pertanahan, maka langkah berikutnya yang dilakukan adalah membuat akta jual beli tersebut dan selanjutnya kantor pertanahan akan menerbitkan sertipikat atas nama pemilik tanah yang baru. Sertipikat inilah sebagai tanda bahwa suatu bidang tanah telah didaftarkan haknya. Alat bukti surat lainnya seperti girik dan kwitansi serta pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan dianggap tidak sebagai bukti hak atas tanah, melainkan hanya dianggap hak menguasainya saja.⁵

PPAT melakukan proses pengecekan sertipikat terlebih dahulu agar mengetahui apakah objek tanah dan bangunan tersebut aman untuk dilakukan proses peralihan hak karena hasil pengecekan dari badan pertanahan juga memuat informasi mengenai apakah objek tersebut sedang didaftar hak tanggungan, apakah terdapat blokir, sita, sengketa dan

⁴ Budi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indoensia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan : Jakarta, Hal. 507

⁵ Ali Sofwan Husen, 1997, *Konflik Pertanahan*, PT. Pustaka Sinar Harapan : Jakarta, Hal. 81

tumpang tindih, akan tetapi, hasil pengecekan sertipikat dari badan pertanahan tidak memuat data mengenai cagar budaya.

Melihat bahwa sangat penting bagi pemegang hak atas tanah untuk mengetahui status penguasaan bangunan yang terletak di atas tanah tersebut karena pembatasan penguasaan atas tanah dan bangunan dapat terjadi apabila bangunan tersebut merupakan bangunan cagar budaya, sehingga untuk mewujudkan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dan bangunan, diperlukan optimalisasi konvergensi hukum dalam sistem data sertipikat tanah secara menyeluruh agar terciptanya interoperabilitas informasi data antara cagar budaya dan badan pertanahan.

Pada kenyataannya terdapat tanah seluas 622 M² yang terletak di Jalan Lembeh, Kelurahan Melayu Baru, Kecamatan Wajo, Kota Makassar yang diuraikan dalam Surat Ukur Nomor 00850/Melayu Baru/2021 tanggal 2 Februari 2021 NIB. 20.01.05.08.00962. Tanah tersebut awalnya merupakan tanah negara bekas *Eigendom Verponding* Nomor 1987 tercatat atas nama *De Je Makassar Gevestidge Vereening Siep Foo Hwie Koan* yang sesuai surat ukur nomor 24 tanggal 1914 sesuai Nota Dinas Plt. Koordinator Kelompok Subtansi Pemeliharaan Hak Tanah, Ruang Dan Pembinaan PPAT Nomor 159/nd-73.71.HP.03.02/V/2021 tanggal 6 Mei 2021. Selanjutnya berdasarkan Keputusan Kepala Pertanahan Kota Makassar Nomor 194/HM/BPN.73.71/2021 Tentang Pemberian Hak Milik Kepada Poen Hoen Nio, Dkk (6 Orang) Atas Tanah Seluas 622 M² Terletak

Di Kelurahan Melayu Baru, Kecamatan Wajo, Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar.

Atas objek tersebut, pemilik melakukan jual beli, lalu pembeli melakukan balik nama, setelah balik nama pembeli berniat untuk melakukan pembongkaran terhadap bangunan untuk dibangun ulang. Untuk melakukan hal tersebut pembeli ke kantor kelurahan untuk mengurus administrasi Izin Mendirikan Bangunan, akan tetapi kantor kelurahan tidak memberikan izin tersebut karena bangunan merupakan cagar budaya sehingga tidak terbit Izin Mendirikan Bangunan.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis jelaskan, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai ***“Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah Yang Bangunannya Diklaim Sebagai Cagar Budaya”***

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Bentuk Pengecekan Sertipikat Terhadap Tanah Yang Bangunannya Diklaim Sebagai Cagar Budaya Yang Menjadi Objek Jual Beli?
2. Bagaimana Upaya Perlindungan Hukum Atas Tanah Yang Di Atasnya Terdapat Bangunan Cagar Budaya Melalui Akses Interoperabilitas Informasi Data Pertanahan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan yang hendak dicapai dari penelitian ini diantaranya :

1. Untuk menganalisis bentuk pengecekan sertipikat tanah terhadap tanah yang bangunannya diklaim sebagai cagar budaya yang menjadi objek jual beli.
2. Untuk menganalisis bentuk perlindungan hukum pemilik tanah terhadap tanah yang bangunannya diklaim sebagai cagar budaya.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan berupa kerangka konseptual maupun pemahaman dari para akademisi kepada semua pihak yang berkaitan dengan pembentukan dan perkembangan ilmu hukum.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi kementerian ATR/BPN untuk meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan, Balai Pelestarian Cagar Budaya serta para praktisi hukum seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Advokat dan berbagai profesi lain yang berkaitan.

E. Orisinalitas Penelitian

Pada prinsipnya setiap penelitian harus memuat substansi yang bersifat kebaruan dan lebih menekankan pada isu hukum yang berorientasi pada perspektif hukum yang baru. Untuk maksud tersebut maka setiap penulisan atau penelitian sudah semestinya mengandung orisinalitas guna menghindari terjadinya plagiasi.

Pada penelitian ini merupakan topik penelitian yang baru, karena penelitian dari beberapa peneliti secara substansial memiliki perbedaan fundamental dengan penelitian ini. Adapun penelitian sebelumnya yang memiliki kemiripan dengan topik penelitian ini, antara lain :

1. *Tesis yang ditulis oleh DANANG ARI WIBOWO, (Program Studi Magister Ilmu Hukum, Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta) Tahun 2016, dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Benda Cagar Budaya Studi Kasus Di Pengadilan Negeri Surakarta”.* Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :
 - a. Bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Benda Cagar Budaya Di Indonesia ?
 - b. Bagaimana Penerapan Undang-undang Tentang Cagar Budaya Bagi Para Pelanggarnya Di Wilayah Hukum Pengadilan Negeri Surakarta ?

Perbedaan yang paling mendasar pada tesis tersebut dengan penelitian yang peneliti lakukan yaitu perlindungan hukum terhadap Benda

Cagar Budaya Sedangkan penelitian yang peneliti lakukan adalah perlindungan hukum tanah yang bangunannya diklaim sebagai cagar budaya.

2. *Tesis yang ditulis oleh AHMAD AIDIN, (Perencanaan Dan Pengembangan Wilayah Kota, Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar) Tahun 2022, dengan judul “Strategi Pengembangan Wisata Cagar Budaya Perkotaan (Urban Heritage Tourism) Di Kota Makassar.*

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana Potensi Dan Kendala Serta Harapan Dalam Pengembangan *Urban Heritage Tourism* Di Kota Makassar?
- b. Bagaimana Strategi Pengembangan *Urban Heritage Tourism* Di Kota Makassar ?

Perbedaan yang paling mendasar pada tesis tersebut dengan penelitian yang peneliti lakukan yaitu gejala yang terus mengintimidasi kehadiran bangunan warisan budaya di Kota Makassar sehingga diperlukan meninjau opsi kebijakan perlindungan terhadap bangunan warisan cagar budaya untuk mengembangkan wisata warisan budaya perkotaan di Kota Makassar. Sedangkan penelitian yang peneliti lakukan adalah perlindungan hukum tanah yang bangunannya diklaim sebagai cagar budaya.

F. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Penelitian ini menggunakan teori kepastian hukum. Teori ini akan menjawab salah satu permasalahan yang dibahas yaitu pengaturan tanah dan bangunan cagar budaya dalam objek jual beli.

Kepastian hukum adalah hal yang penting dalam penerapan sertipikat elektronik. Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya, dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.⁶

Menurut Jan Michiel Otto mendefenisikan kepastian hukum kemungkinan terjadi dalam situasi tertentu :⁷

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena negara;
- b. Instansi Pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;

⁶ Sidharta Arief, 2007, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori hukum dan Filsafat Hukum*, PT. Refika Aditama : Bandung. Hal. 8

⁷ Shidarta, 2010, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, PT. Revika Aditama : Bandung Hal. 85