

## IMPLEMENTASI KEKUATAN HUKUM SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH DIHUBUNGKAN TERHADAP KEPASTIAN HUKUM DALAM PENDAFTARAN TANAH

**Muarifal Zamir Abdi**

*Magister Ilmu Hukum, Universitas Kader Bangsa*

Email: [lilispolsuspas24@gmail.com](mailto:lilispolsuspas24@gmail.com)

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah dikaitkan dengan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah dan apa Saja Faktor dan Peran Pendaftaran Tanah dalam memberikan Kepastian Hukum.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dan teknis atau terapan. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Jenis data penelitian adalah data sekunder dengan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan dan teknik analisis data yang digunakan bersifat deduktif.

Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, Sertipikat hak atas tanah adalah sebagai bukti hak yang merupakan perwujudan dari proses pendaftaran tanah yang dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegangnya dan ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum.

**Kata Kunci :** *Kekuatan Hukum , Sertipikat , Pendaftaran Tanah.*

### PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber penghidupan dan mata pencaharian bagi manusia dan masyarakat sehingga menjadi kebutuhan manusia yang paling mendasar, dengan keyakinan betapa sangat dihargai dan bermanfaat tanah untuk kehidupan manusia, bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan. Manusia hidup dan berkembang serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah<sup>1</sup>.

Bertambah padatnya penduduk Indonesia dan bertambah lajunya pertumbuhan ekonomi Indonesia, tanah akan semakin banyak dibutuhkan manusia. Padahal persediaan tanah terbatas sehingga akan

berpengaruh pada masalah pertanahan. Hal tersebut berakibat hak atas tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu di permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Urgensi tanah bagi kehidupan manusia diapresiasi Pemerintah Republik Indonesia melalui kebijakan nasional pertanahan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang juga disingkat UUPA. UUPA merupakan tonggak utama kelahiran ketentuan pertanahan di Indonesia, di dalamnya mengatur berbagai macam hak atas tanah. Dari berbagai macam hak atas tanah yang ada, hak milik atas tanah adalah hak atas tanah yang terkuat, terpenuh dan turun-

<sup>1</sup> M.P Siahan, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 1

menurun yang dapat dipunyai orang atas tanah dan hanya hak milik saja yang tidak dibatasi masa berlakunya oleh negara dibanding dengan hak atas tanah yang lain.

UUPA merupakan amanat pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menentukan, bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang kemudian dalam Pasal 19 UUPA pengaturan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah 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.

Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki. Kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh pemegang hak atas tanah dengan cara melakukan pendaftaran tanah. Sasaran dari kepastian hukum hak atas tanah adalah memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, (siapa pemiliknya, ada / tidak beban di atasnya) dan kepastian mengenai obyeknya, yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya serta ada atau tidaknya bangunan, tanaman di atasnya<sup>2</sup>.

Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum tertulis lengkap dan jelas yang dilaksanakan

secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya. Setiap hak atas tanah yang telah didaftarkan, akan diterbitkan sertipikat oleh Kantor Pertanahan yang berada di setiap daerah Kabupaten/Kota, kekuatan hukum sertipikat merupakan alat bukti yang kuat, selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar sepanjang data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah akan membawa akibat diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang umum disebut dengan Sertipikat tanah kepada pihak yang bersangkutan dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap Hak Atas Tanah yang dipegangnya itu. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ketentuan Pasal 32 ayat (2) , “ Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan secara sah atas nama orang atau Badan Hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara sah nyata menguasainya, maka tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Sertipikat tersebut”.

Dari ketentuan diatas dapat kita ketahui bahwa sertipikat tanah mempunyai arti dan peranan penting bagi pemegang yang bersangkutan, juga berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah. Dengan kata lain pemilik tanah yang mempunyai alat bukti kuat dengan status jelas akan dijamin kepastian hukumnya, sehingga akan lebih mudah untuk membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya. Demikian pula pihak lain yang akan berkepentingan terhadap tanah bersangkutan akan lebih mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya.

Akan tetapi meskipun sudah secara tegas diatur dalam UUPA dan PP No. 24 tahun 1997 bahwa untuk menjamin kepastian hukum pemilikan tanah, tanah tersebut harus didaftarkan, namun masih banyak masyarakat khususnya di daerah pedesaan yang memiliki tanah tetapi tidak mempunyai sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan tanah tersebut, karena tanah bersangkutan belum

<sup>2</sup> Bachtiar Effendie, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Perturan Pelaksananya*, Bandung : Alurni, hlm. 5

didaftarkan. Di daerah pedesaan masih banyak warga yang memiliki tanah dengan alat bukti hanya berupa Petuk Pajak atau Girik. Girik adalah surat pajak hasil bumi/*verponding* sebelum diberlakukannya UUPA memang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi setelah berlakunya UUPA, girik bukan lagi sebagai bukti hak atas tanah, namun hanya berupa surat keterangan objek atas tanah. Apabila ditelusuri lebih jauh sebelum lahirnya UUPA, secara yuridis formal, girik benar-benar diakui sebagai tanda bukti hak atas tanah, tetapi sekali lagi bahwa setelah lahirnya UUPA girik tidak berlaku lagi. Hal ini juga dipertegas dengan Putusan Mahkamah Agung RI. No. 34/K/Sip/1960, tanggal 19 Februari 1960 yang menyatakan bahwa surat petuk/girik (bukti penerimaan PBB) bukan tanda bukti hak atas tanah. Terbukti di lingkungan peradilan telah banyak mengeluarkan keputusan dalam sengketa tanah Girik melawan tanah Sertipikat kemudian memenangkan tanah Girik.

Dalam prakteknya di lapangan menunjukkan banyaknya alat bukti selain Sertipikat Hak Atas Tanah yang dipermasalahkan sampai menjadi perkara di Lembaga Peradilan. Bahkan beberapa diantaranya menghasilkan putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap (*Incracht Van Gewijsde*) untuk membatalkan Sertipikat Hak Atas Tanah meskipun telah lebih dari 5 (lima tahun).

Berdasarkan fakta-fakta yang ada di masyarakat, Sertipikat Hak Atas Tanah belum sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang Hak Atas Tanah. Sertipikat Hak Atas Tanah masih menghadapi kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki Hak Atas Tanah tersebut, Sehingga apabila dapat dibuktikan secara hukum bahwa ia adalah pemilik sebenarnya maka Sertipikat Hak Atas Tanah dapat dibatalkan<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Budi Harsono, 2002, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*, Cetakan Kelimabelas, Edisi Revisi : Jakarta, Djambatan, hlm. 398

Tujuan dilaksanakannya Pendaftaran Tanah adalah untuk memberikan jaminan Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum, walaupun dalam realitasnya pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah belum merasa aman akan kepastian haknya, bahkan sikap keragu-raguan seringkali muncul dengan banyaknya gugatan yang menuntut pembatalan Sertipikat melalui lembaga Peradilan.

### PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas dalam latar belakang, maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah :

- 1) Bagaimanakah kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah dikaitkan dengan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah ?
- 2) Apa Saja Faktor dan Peran Pendaftaran Tanah dalam memberikan Kepastian Hukum ?

### METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal atau yang lebih dikenal dengan penelitian hukum normatif yang disebut juga yuridis normatif (*legal research*) adalah penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis substansi peraturan perundang – undangan atas pokok permasalahan atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas hukum yang ada.

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Kekuatan Hukum Sertipikat Hak atas Tanah dikaitkan dengan Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah

Prof. Dr. 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 sertipikat atas tanah belum merasa aman akan kepastian haknya, bahkan sikap keragu-raguan yang seringkali muncul dengan banyaknya gugatan yang menuntut pembatalan sertipikat tanah melalui pengadilan<sup>4</sup>.

Sedangkan menurut DR. Muchtar Wahid, sertipikat tanah sebagai produk pendaftaran yang memenuhi aturan hukum normatif, belum menjamin kepastian hukum dari sudut pandang sosiologi hukum. Yang dimaksud oleh beliau kepastian hukum dari sudut pandang sosiologi hukum itu adalah realitas sosial yang terjadi di masyarakat<sup>5</sup>.

Dengan memperhatikan kemampuan pemerintah, maka pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan secara bertahap. Sebagai langkah awal dilakukan pengukuran desa-demi desa untuk memenuhi ketersediaan Peta Dasar Pendaftaran Tanah yang memuat titik – titik dasar tehnik dan unsur-unsur geografis serta batas fisik bidang-bidang tanah. Pada wilayah yang belum dilakukan secara sistematis, peta dasar pendaftaran tanah sangat diperlukan untuk mengidentifikasi dan menetapkan letak tanah yang akan didaftarkan secara sporadik, dan selanjutnya menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran.

Sehubungan dengan pemberian kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah, baik mengenai subjek maupun objeknya, maka pemerintah mengharuskan dilakukan pengumuman mengenai hak –hak atas tanah, yang meliputi :

- 1) Pengumuman mengenai subjek yang menjadi pemegang hak yang dikenal dengan sebagai asas publisitas dengan maksud agar masyarakat luas dapat mengetahui tentang subjek dan objek atas satu bidang tanah. Adapun implementasi dari asas publisitas ini

adalah dengan mengadakan pendaftaran tanah.

- 2) Penetapan mengenai letak, batas-batas, dan luas bidang – bidang tanah yang dipunyai seseorang atas sesuatu hak atas tanah, dikenal sebagai asas spesialisitas dan implementasinya adalah dengan mengadakan Kadaster.

Dengan demikian, maka seseorang yang hendak membeli suatu hak atas tanah tidak perlu melakukan penyelidikan sendiri, karena keterangan mengenai subyek dan objek atas suatu bidang tanah dapat diperoleh dengan mudah pada instansi pemerintah yang ditugaskan menyelenggarakan Pendaftaran Tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur oleh PP. No. 10 tahun 1961 belum berjalan efektif, hal ini selain sasaran utamanya/daerah yang diutamakan adalah daerah –daerah perkotaan, juga menyangkut tata cara, administrasi dan biaya yang harus ditanggung oleh masyarakat pemegang hak atas tanah sangatlah berat dirasakan oleh masyarakat pemegang hak atas tanah serta sosialisasi terhadap pelaksanaan PP itu sendiri belum maksimal. Dengan kondisi tersebut maka tujuan pendaftaran tanah belum tercapai.

Akselerasi dalam pembangunan nasional sangat memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pendaftaran tanah dan oleh karena PP. No. 10 Tahun 1961 dipandang tidak lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional sehingga perlu dilakukan penyempurnaan. Dengan menimbang hal-hal tersebut, maka pemerintah memandang perlu membuat suatu aturan yang lengkap mengenai pendaftaran tanah yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat untuk adanya jaminan kepastian hukum dan akhirnya pada tanggal 8 Juli 1997, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dengan berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tidak serta merta menghapuskan keberlakuan PP. No. 10 Tahun 1961, akan tetapi PP. No. 10 tahun 1961 tetap

<sup>4</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas Jakarta 2001, hlm 37

<sup>5</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika Penerbit, Jakarta 2008, hlm 9

berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan atau diubah atau diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. ( Pasal 64 ayat 1 PP. No. 24 Tahun 1997).

Objek pendaftaran tanah ini bila dikaitkan dengan sistem pendaftaran tanah maka menggunakan sistem pendaftaran tanah bukan pendaftaran akta, karena sistem pendaftaran tanah ditandai/dibuktikan dengan adanya dokumen Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar, sedangkan pendaftaran akta, yang didaftar bukan haknya, melainkan justru aktanya yang didaftar, yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian.

Dengan adanya PP. Nomor 24 tahun 1997 ini, kelihatannya program atau kegiatan pendaftaran tanah mulai menggeliat, saat ini pendaftaran tanah sudah berjalan , namun perlu ditingkatkan terus dan mencari solusi yang efektif agar tujuan hakiki dari pendaftaran tanah terutama bagi tanah yang akan didaftar secara sistematis dan sporadik dapat tercapai..

Sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh PP. No. 10 tahun 1961 adalah Sistem Negatif. Sistem ini disempurnakan atau dikembangkan oleh PP. No. 24 Tahun 1997 adalah asas negatif mengandung unsur positif , menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pemerintah harus terus mencari cara dan sistem dalam rangka optimalisasi tujuan pendaftaran tanah terutama mengenai asas sederhana . aman dan terjangkau, sehingga golongan ekonomi lemahpun dapat termotifasi untuk mendaftarkan tanahnya terutama secara sistematis dan sporadik, walaupun saat ini sudah ada program Larasita yang lebih mendekatkan pada pelayanan dan bantuan biaya .

Jadi kalau dilihat dari tujuan pendaftaran tanah baik melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 maupun

Nomor 24 tahun 1997 maka status kepemilikan hak atas tanah bagi warga Negara Indonesia akan terjamin dan akan tercipta suatu kepastian baik mengenai, subjeknya, objeknya maupun hak yang melekat diatasnya termasuk dalam hal ini peralihan hak atas tanah. Hanya saja Kantor Pertanahan harus lebih aktif lagi mensosialisasikan kegiatan pendaftaran tanah baik mengenai tata cara, prosedur maupun biayanya serta pentingnya pendaftaran tanah ini bagi pemegang hak . Dan yang lebih penting lagi kantor Pertanahan harus senantiasa melakukan pemutakhiran data tanah agar tidak terjadi overlapping dalam pemberian haknya atau pendaftaran haknya yang dapat menimbulkan masalah hukum yaitu sengketa/perkara yang disebabkan oleh adanya sertipikat ganda atau sertipikat palsu. Kantor Pertanahan haruslah senantiasa memutakhirkan datanya terutama buku tanah sebagai bank data .

Sifat pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam pasal 32 PP no. 24 tahun 1997,yaitu :

- 1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya,sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- 2) Dalam atas hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan

mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat.

Ketentuan pasal ayat (1) Peraturan pemerintah no.24 tahun 1997 merupakan penjabaran dari ketentuan pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang berisikan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlakusebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah no.24 Tahun 1997, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif,yaitu sertipikat hanya merupakan surat tanda bukti yang mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila terbukti sertipikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan penbetulan sebagaimana mestinya.

Ketentuan pasal 32 ayat (1) peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997 mempunyai kelemahan, yaitu Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-sewaktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat.

Untuk menutupi kelemahan dalam ketentuan pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik sertipikat dari gugatan dari pihak lain dan menjadikannya sertipikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak. Maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu :

- 1) Sertipikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum
- 2) Tanah diperoleh dengan itikad baik
- 3) Tanah dikuasai secara nyata
- 4) Dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat.

Secara lengkap bunyi ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan :

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

Menurut Dr. Irawan Soerodjo, menyatakan bahwa ketentuan setelah 5 (lima) tahun sertipikat tanah tak bisa digugat , disatu sisi memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum tetapi disisi lain kebijakan tersebut juga riskandan tak memberikan perlindungan hukum kepada rakyat kecil yang sejauh ini belum sepenuhnya paham hukum. Pengumuman penerbitan sertipikat tanah di kantor kepala desa/kelurahan atau media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui atas adanya pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertipikat. Hal ini dikarenakan

masyarakat belum terbiasa membaca pengumuman di kelurahan atau media massa<sup>6</sup>.

Pembatasan 5 (lima) tahun saja hak untuk menggugat tanah yang telah bersertipikat harus disambut dengan rasa gembira karena akan memberikan kepastian hukum dan ketentraman pada orang yang telah memperoleh sertipikat tanah dengan itikad baik. Pengalaman menunjukkan bahwa sering terjadi sertipikat hak atas tanah yang telah berumur lebih dari 20 tahun pun (karena sertipikat tersebut telah diperpanjang sampai dengan 20 tahun lagi ) masih juga dipersoalkan dengan mengajukan gugatan. Bahkan baik di Pengadilan Negeri maupun ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan pihak tergugat umumnya tidak berhasil dengan mengajukan eksepsi kedaluwarsaan baik akusatif maupun extingtip karena Hakim menganggap Hukum Tanah Nasional kita berpijak pada hukum adat yang tidak mengenal lembaga verjaring. Dengan adanya pembatasan 5 tahun dalam pasal 32 ayat 2 maka setiap Tergugat dalam kasus tanah yang sertipikatnya telah berumur 5 tahun dapat mengajukan eksepsi lewat waktu. Ketentuan pasal 32 ayat 2 ini dapat dipastikan akan banyak mengurangi kasus/sengketa tanah.

Lebih lanjut Dr. Irawan Soerodjo menyatakan bahwa sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan setelah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun setelah diterbitkan ; maka sertipikat tanah tak dapat digugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Menurut kami, ketentuan ini pada prinsipnya menganut sistem publikasi positif, karena dengan adanya pembatasan waktu lewat dari 5 (lima) tahun tidak dapat digugat lagi oleh orang yang merasa berhak atas tanah termaksud. Dengan ketentuan bahwa proses permohonan dan pendaftaran maupun peralihan haknya senantiasa dilandasi oleh

itikad baik atau kebenaran serta berpegang teguh pada asas Nemo Plus Yuris.

Dengan menerapkan kedua asas ini yaitu asas itikad baik/kebenaran dan asas Nemo Plus Yuris akan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertipikat hak atas tanah, tentunya penerapan kedua asas ini harus diikuti pula dengan asas penguasaan fisik atas tanah termaksud, karena dengan menguasai secara fisik dan tanpa ada keberatan dari pihak lain , itu berarti masyarakat atau siapapun orangnya telah mengakui kepemilikan seseorang atas tanah yang dikuasainya itu. Dengan menguasai terus menerus atas tanah termaksud berarti secara tidak langsung pemilik tanah itu menolak atau terhindar dari prinsip *rechtsverwerking*. Prinsip ini menyatakan bahwa pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah harus mempertahankan haknya akan tetapi kalau pemilik tanah tidak memelihara atau mempertahankan haknya atas tanah termaksud berarti dia telah melepaskan haknya.

Di dalam penjelasan peraturan pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah dinyatakan bahwa pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang seharusnya berhak atas nama itu akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat hak dari yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi, cara pendaftaran hak yang diatur dalam peraturan pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negative. Demikian penjelasan peraturan pemerintah No. 10 tahun 1961.

Pengertian sistem pendaftaran tanah yang positif mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin kebenaran data yang didaftarkan dan untuk keperluan itu pemerintah meneliti kebenaran dan sahnya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum hal itu dimaksudkan dama daftar-daftar.

Dalam sistem positif, Negara menjamin kebenaran data yang disajikan, sistem positif mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan "title by

<sup>6</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya 2002, hlm 186

registration” (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu “indefeasible title” (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dan “the register is everything” (untuk memutuskan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Sekali didaftar pihak yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya kehilangan haknya untuk menuntut kembali tanah yang bersangkutan. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran dia hanya dapat menuntut pemberian ganti rugi atau kompensasi berupa uang. Untuk itu Negara menyediakan apa yang disebut sebagai suatu “assurance fund”.

Ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan-perwujudan ungkapan-ungkapan demikian tidak terdapat dalam UUPA. Dalam sistem publikasi negative juga dalam sistem negative, kita yang mengandung unsure positif, Negara tidak dapat menjamin kebenaran data yang disajikan. Penggunaannya adalah atas risiko pihak yang menggunakan sendiri. Di dalam asas *Nemo plus iuris*, perlindungan diberikan pada pemegang atas hak sebenarnya maka dengan asas ini selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.

Terlepas dari kemungkinan kalah atau menangnya, tergugat yaitu pemegang hak terdaftar, maka hal ini berarti bahwa daftar umum yang diselenggarakan disuatu Negara dengan prinsip pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum, tidak mempunyai kekuatan bukti. Ini berarti bahwa terdaptarnya seseorang di dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang itu sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Jadi pemerintah tidak menjamin kebenaran dari sisi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak dan tidak pula dinyatakan dalam Undang-Undang.

## **B. Faktor dan Peran Pendaftaran Tanah dalam memberikan Kepastian Hukum**

Di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah dinyatakan bahwa pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat hak dari yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran hak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negatif. Demikian penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961.

Pengertian sistem pendaftaran tanah yang positif mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin kebenaran data yang didaftarkannya dan untuk keperluan itu pemerintah meneliti kebenaran dan sahnya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum hal itu dimasukkan dalam daftar-daftar.

Dalam sistem positif, negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem positif mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan “title by registration” (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu “indefeasible title” (hak yang tidak dapat diganggu gugat), dan “the register is everything” (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Sekali didaftar pihak yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya kehilangan haknya untuk menuntut kembali tanah yang bersangkutan. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian (compensation) berupa uang. Untuk itu negara menyediakan apa yang disebut suatu “assurance fund”<sup>7</sup>.

Ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan-ungkapan demikian tidak terdapat dalam UUPA. Dalam sistem publikasi negatif, juga dalam sistem negatif

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).

kita yang mengandung unsur positif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Penggunaannya adalah atas resiko pihak yang menggunakan sendiri. Di dalam asas *nemo plus iuris, perlindeungan* diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, maka dengan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemili sebenarnya.

Terlepas dari kemungkinan kalah atau menangnya tergugat yaitu pemegang hak terdaftar, maka hal ini berarti bahwa daftar umum yang diselenggarakan di suatu negara dengan prinsip pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum, tidak mempunyai kekuatan bukti. Ini berarti bahwa terdaftarnya seseorang di dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang itu sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Jadi pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak dan tidak pula dinyatakan di dalam undang-undang.

Sebagaimana bisa dilihat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Pasal 23, 32, dan 38) yang isinya menyatakan pula bahwa peralihan hak-hak (hak milik HGU dan HGH) harus didaftar dan pendaftarannya dimaksud merupakan alat pembuktian yang utat mengenai sahnya peralihan hak tersebut. Kuat tidak berarti mutlak, namun lebih dari yang lemah sehingga pendaftaran berarti lebih menguatkan pembuktian pemilikan, akan tetapi tidak mutlak yang berarti pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum dan bisa digugat sebagaimana dimaksud di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961.

Pemerintah menganut sistem negatif yang berarti pemilik terdaftar tidak dilindungi sebagai pemegang yang sah menurut hukum.

Dengan demikian, pendaftaran berarti pendaftaran hak yang tidak mutlak, sehingga hal ini berarti mendaftarkan peristiwa hukumnya yaitu peralihan haknya, dengan cara mendaftarkan akta atau deed yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *regristration of deeds*. Sebaliknya, apabila ada perlindungan hukum bagi pemegang hak terdaftar yaitu

tidak bisa diganggu gugat, maka pemegang hak yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum sehingga pendaftaran berarti mendaftarkan status seseorang sebagai pemegang hak atas tanah (*regristration of title*).

Dalam sistem pendaftaran tanah yang negatif, yang memungkinkan pemegang hak terdaftar dapat diganggu gugat, maka alat pembuktian yang utama didalam persidangan di pengadilan ialah akta peraturan pemerintah dan sertipikat. Sertipikat merupakan hasil akhir dari suatu proses penyelidikan riwayat penguasa tanah yang hasilnya akan merupakan alas hak pada pendaftar pertama dan prosesproses peralihan hak selanjutnya.

Penyelidikan riwayat tanah dilakukan dengan menyelediki surat- surat bukti hak, yang umumnya berupa akta-akta di bawah tangan (segel-segel) yang di buat pada masa lampau atau surat-surat keputusan pemberian hak, balik nama (catatan pemberian hak), didasarkan pula pada akta-akta peraturan pemerintah. Dengan demikian, akta-akta peralihan hak masa lampau dan yang sekarang, memegang peranan penting dalam menentukan kadar kepastian hukum suatu hak atas tanah.

Sebelum UUPA berlaku, untuk menentukan kadar kepastian hukum sesuatu hak, digunakan suatu upaya ketentuan mengenai “kadaluarsa” sebagai upaya untuk memperoleh hak *eigendom* atas tanah (*acquisitieve verjaring*), yang terdapat dalam pasal 1955 dan 1963 KUH Perdata Buku IV . kadaluarsa sebagai upaya memperoleh hak *eigendom* atas suatu benda diatur dalam pasal 610,1955 dan 1963 KUH Perdata. Dalam pasal 610 ditetapkan bahwa seorang *bezitter* dapat memperoleh hak *eigendom* atas suatu benda karena *verjaring*. Adapun pasal 1955 dan 1963 memuat syarat-syaratnya, yaitu penguasaannya harus terus-menerus, tak terputus tak terganggu, dapat diketahui umum, secara tegas bertindak sebagai *eigenaar*, dan harus dengan iktikad baik. Jika berdasarkan dengan suatu alas hak (*titel*) yang sah harus berlangsung 20 tahun, perlu menunjukkan alas hak.

Dengan demikian, pada hakikatnya pasal 1955 dan 1963 merupakan pelaksanaan dari pasal 610 KUH Perdata, yang terletak dalam Buku II. Kita telah mengetahui bahwa pasal-pasal agraria di dalam Buku II telah dicabut oleh UUPA dalam pada itu pasal 610 tidak khusus mengatur soal agraria. Oleh karena itu, pasal itu masih tetap berlaku, tetapi tidak penuh, dalam arti bahwa ketentuan-ketentuannya tidak berlaku lagi sepanjang mengenai agraria, (tanah dan lain-lainnya).

Tetapi masih berlaku sepanjang mengenai benda-benda lainnya yang bukan agraria. Oleh karena pasal 1955 dan 1963 merupakan pelaksanaan dari pasal 610 maka sungguhpun letaknya tidak didala Buku II KUH Perdata. Tetapi dalam Buku IV, harus dianggap pula sebagai tidak berlaku lagi mengenai tanah dan lain-lain objek agraria, bagi penguasaan tanah baru dan penguasaan tanah yang pada mulai berlakunya UUPA sebelum berlangsungnya 20 atau 30 tahun. Bagi penguasa yang pada mulai berlakunya UUPA sudah memenuhi persyaratan acquisiteve verjaring. Pasal-pasal tersebut dengan sendirinya tetap berlaku. Meskipun penguasaannya baru dimintakan kemudian. Ini berarti bahwa pada tanggal 24 september 1960 ia sudah memperoleh hak yang bersangkutan karena verjaring.

Hukum adat tidak mengenal lembaga acquisiteve verjaring, yang dikenal dalam hukum adat adalah lembaga *rechtsverwerking* yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, kalau tanah yang bersangkutan selama waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui perolehan hak dengan iktikad baik<sup>8</sup>.

Dalam pasal 32 peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan penjelasan-penjelasan dikatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif. Yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di

dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan, walaupun, tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut nampak dari pernyataan dalam pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu, diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada suatu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan iktikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### A. KESIMPULAN

- 1) Bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, Sertipikat hak atas tanah adalah sebagai bukti hak yang merupakan perwujudan dari proses pendaftaran tanah yang dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegangnya. Serta Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif, dan Yang dilindungi dengan diadakannya pendaftaran tanah yaitu pemegang sertipikat hak atas tanah, karena

<sup>8</sup> *ibid*

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.

- 2) ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum.

## B. SARAN

- 1) 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.
- 2) Sehubungan dengan itu, diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini dan Ketentuan ini bertujuan, pada suatu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan iktikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

## DAFTAR PUSTAKA

- A.P Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP 37 Tahun 1998)* : Bandung, Mandar Maju
- Adrian Sutedi, 2010, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta
- Bachtiar Effendi, 1993, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah* : Bandung, Alumni
- Bachtiar Effendie, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Perturan Pelaksananya*, Bandung : Alumni
- Budi Harsono, 2002, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*, Cetakan Kelimabelas, Edisi Revisi : Jakarta, Djambatan
- Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya)*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional* : Jakarta, Djambatan
- Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Baru*, Bandung, P.T Alumni, 2006
- Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya 2002
- M.P Sihan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, Jakarta 2003 : Raja Grafindo Persada
- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika Penerbit, Jakarta 2008
- Suhadi dan Rofi Wahasisa, *Buku Ajar Pendaftaran Tanah*, Universitas Negeri Semarang, 2008
- Supriadi, *Hukum Agraria : Jakarta, Sinar Grafika* Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas Jakarta 2001
- Urip Santoso,, *Hukum Agraria* : Jakarata, Kencana Prenada Media Group, 2001

**Sumber Internet :**

<http://Kamus Besar Bahasa Indonesia.org>