

KEPASTIAN HUKUM DAN PERLINDUNGAN HUKUM HAK ATAS TANAH

Indri Hadisiswati

*IAIN Tulungagung Jl. Mayor Sujadi Timur 46 Tulungagung
Email: indrihs@gmail.com*

Abstract

Giving ownership of land is intended to guarantee rights of people legally. As an implementation of UUPA, the government registers the ownership of land in Indonesia as stated in chapter 19 UUPA. Technically, the basis for registering land is stated in Peraturan Pemerintah Number 10/1961 about land register which is renewed in Peraturan Pemerintah No 24/1997.

Kata kunci: *Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum, Hak atas Tanah*

Pendahuluan

Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 D Ayat (1) disebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Ketentuan ini berlaku juga dalam bidang pertanahan.

Ketentuan kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan mengakar pada pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung

di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat kemudian dikokohkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (lembaran Negara 1960-104) atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Selanjutnya dapat dilihat diberbagai peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, dan peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan Instansi teknis di bidang pertanahan.

Kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah didasarkan pada ketentuan pasal 2 Ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Atas dasar kewenangan tersebut maka berdasarkan pasal 4 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara (pemerintah) kepada dan dipunyai oleh subyek hukum. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hukum yaitu orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang adalah hak-hak atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam pasal 16 UUPA.

Pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah termasuk dalam setiap penyelesaian masalah pertanahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk pemberian jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan pokok UUPA maka Undang-undang menginstruksikan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *Rechskadaster* artinya tujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya sebagaimana diatur dalam pasal 19 UUPA. Sebagai landasan teknis

pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, kemudian disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan selama ini yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran tanah yang dikembangkan terutama menyangkut sistem publikasinya yang tetap menggunakan sistem negatif tetapi yang mengandung unsur positif, tidak menganut asas negatif semata dan bukan pula positif murni, karena dengan pendaftaran tanah hanya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang telah dinyatakan dalam pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan pasal 38 Ayat (2).

Dalam pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 disebutkan bahwa: sertifikat merupakan surat tanda bukti 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 hak yang bersangkutan. Sedangkan dalam Penjelasan pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Tujuan hukum adalah mewujudkan kepastian hukum sekaligus

keadilan bagi masyarakat sebagaimana menurut Aristoteles dan Aguinus Grotius yang mengajarkan bahwa kepastian hukum dan keadilan adalah tujuan dari sistem hukum. Demikian juga ketentuan pasal 19 Ayat (2) UUPA menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, ini sesuai pula dengan penjelasan atas UUPA Bab IV alinea 2 yang menyebutkan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtkadaster* yang artinya bertujuan menjamin kepastian hukum.

Kepastian hukum sertifikat seharusnya dapat dipahami sebagai sertifikat yang merupakan produk dari lembaga pemerintah adalah sesuatu sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang tidak dapat di gangu gugat lagi. Akan tetapi sebagaimana penjelasan pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 sertifikat merupakan tanda bukti yang kuat selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya diterima sebagai data yang benar. Ini dapat disimpulkan bahwa sertifikat sebagai produk lembaga pemerintah ada kemungkinan tidak benar (terlepas dari sebab-sebabnya), dengan demikian dapat mengurangi arti kepastian hukum sertifikat itu sendiri.

Kepastian hukum menurut pendapat Jan Michiel Otto dalam bukunya Adrian Sutendi, bahwa untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (1) Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten; (2) Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya; (3) Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut; (4) Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum; (5) Putusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.¹

Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah: (a) berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum, dalam hal-hal yang konkrit. Pihak-

¹ Adrian Sutendi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 27.

pihak pencari keadilan ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara. (b) berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.²

Ketentuan pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut rawan menimbulkan sengketa karena sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah belum dapat menjamin kebenarannya.

Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan: Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikat baik dan secara nyata menguasanya, 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 sertifikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Dalam penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa di dalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak 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

² Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, 2003), h. 178.

data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam Peraturan Pemerintah ini tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

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

Berkaitan dengan sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Maria SW Sumarjono menyatakan bahwa apabila selama 5 (lima) tahun pemegang hak atas tanah semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Konsepsi ini didasarkan pada lembaga *rechtverwerking* yang dikenal dalam hukum adat.

Konsep *rechtverwerking* dalam pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 ini bertujuan memberikan kepastian hukum kepada 2 (dua) pihak, yaitu: (a) Bagi pemilik sertifikat, kalau sudah lewat 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya tidak ada yang mengajukan gugatan, maka ia terbebas dari gangguan pihak lain yang merasa sebagai pemilik tanah tersebut. (b) Bagi tanah yang sebenarnya, ia wajib menguasai tanah secara nyata dan mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat agar terhindar dari kemungkinan tanahnya didaftarkan atas nama orang lain.

Menurut Sudirman Saad dalam bukunya Urip Santoso,³ perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat terwujud apabila dipenuhi 3 (tiga) syarat kumulatif, yaitu: (1) Penerbitan sertifikat tanahnya telah berusia 5 tahun atau lebih (2) Proses penerbitan sertifikat tersebut didasarkan pada itikad baik (3) Tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kekuasaannya.

Ketentuan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 yang mengatur perlindungan hukum yang mutlak kepada pemilik sertifikat hak atas tanah dan mengatur pula tentang hilangnya hak seseorang atas hak atas tanah yang disertifikatkan oleh orang lain mempunyai problem yuridis di antaranya: (a) Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur hilangnya hak seseorang atas tanah tidak cukup diatur dalam bentuk peraturan pemerintah, seharusnya diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu berupa undang-undang. (b) sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota memenuhi unsur-unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 memberikan pengertian tentang Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dalam hal sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah berusia 5 (lima) tahun tidak berarti

³ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 280.

hak menggugatnya hilang bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat hak atas tanah tersebut. Apabila unsur-unsur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 terpenuhi secara kumulatif, hak menggugat bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat tersebut tidak menjadi hilang. Meskipun unsur-unsur dalam pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terpenuhi, maka orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dan untuk menyelesaikan sengketa terkait dengan diterbitkannya hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Gugatan dapat diajukan dalam waktu 90 hari terhitung sejak diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Alasan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam gugatan untuk pembatalan atau menyatakan tidak sah sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ kota diantaranya: (a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (b) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan dibahas tentang bentuk-bentuk ketidak pastian hukum dari sertifikat hak atas tanah milik, dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah milik.

Konsep Hak Kepemilikan atas Tanah dan Pengaturanya

Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut hak. Artinya hak kepemilikan atas suatu benda, disebut hak milik atas benda itu. Dalam hubungannya dengan hak milik atas tanah, maka ada satu proses yang harus dilalui yaitu proses penguasaan, dimana hak menguasai itu harus didahului

dengan tindakan pendudukan atau menduduki untuk memperoleh penguasaan itu, dan dengan batas waktu tertentu akan menjadi hak milik. Pengaturan hak milik atas tanah dapat didasarkan pada pasal 28 huruf h ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun, selanjutnya dalam pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip dasar tersebut dalam hubungannya dengan tanah ditetapkan hukum agraria nasional dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dalam pasal 2 dalam wujud hak menguasai dari negara atas tanah yang memberi wewenang kepada negara untuk: (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (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. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut di gunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat di dalam negara hukum indonesia yang merdeka, bersatu dan berdaulat.

Dalam hubungannya dengan hal di atas, penjelasan umum II angka 2 undang-undang pokok agraria menyatakan: “dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik....” sebagai peraturan dasar, UUPA mengatur pokok-pokok penguasaan, pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang pelaksanaanya

lebih lanjut diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Hak milik atas tanah diatur dalam pasal 20 UUPA yang menentukan bahwa hak milik atas tanah merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat di punyai orang atas tanah dan mempunyai fungsi sosial. Oleh karena itu, hak milik atas tanah yang berasal dari hak menguasai dari negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hak milik atas tanah mempunyai sifat-sifat khusus sebagai berikut: (1) dapat beralih karena pewarisan, karena sifat turun-temurun. (2) penggunaannya tidak terbatas dan tidak di batasi sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, (3) dapat di berikan sesuatu hak atas tanah lainnya di atas hak milik oleh pemiliknya kepada pihak lain.

Konsep hak milik menurut undang-undang pokok agraria tersebut dapat disimak dari penjelasan pasal 20 UUPA, sebagai berikut:

Dalam pasal ini disebutkan sifat-sifat daripada hak milik yang membedakan dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak yang 'terkuat dan terpenuhi' yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang 'mutlak', tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat' sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian itu akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata 'terkuat dan terpenuhi' itu bermaksud untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang 'ter' (artinya; paling)-kuat dan terpenuhi.

Lebih lanjut ditetapkan, bahwa terjadinya hak milik atas tanah menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah, yang cara dan syarat-syaratnya diatur dengan peraturan pemerintah menurut ketentuan undang-undang namun demikian, undang-undang dan peraturan pemerintah dimaksud sampai saat ini belum ditetapkan.

Dalam ketentuan peralihan pasal 56 UUPA dinyatakan, bahwa selam undang-undang tentang hak milik sebagai tersebut

dalam pasal 50 ayat (1) UUPA belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 20 ayat (1) UUPA, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang pokok agraria (UUPA). Terkait dengan hal ini, salah satu bentuk peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah dalam keputusan menteri negara agraria/ kepala badan pertanahan nasional nomor 6 tahun 1998 tentang pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal, yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 26 juni 1998.

Dalam pertimbangannya dinyatakan, bahwa keputusan menteri negara agraria/kepala badan pertanahan nasional nomor 6 tahun 1998 tersebut diterbitkan dengan mempertimbangkan, bahwa rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia sesudah pangan, dan karena itu untuk menjamin pemilikan rumah tinggal bagi warga negara indonesia perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat tinggal tersebut berdiri. Atas dasar hal in, dirasa perlu meningkatkan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang masih dipunyai oleh perseorangan warganegara indonesia dengan hak guna bangunan atau hak pakai.

Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat dua macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas nemo plus iuris. Mesipun suatu negara menganut salah satu asas hukum/ sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/ sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena *Kedua* asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-

sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.

Asas itikad baik berbunyi: orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik, akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik. Kesulitannya adalah bagaimana caranya untuk mengetahui seseorang beritikad baik, pemecahannya adalah hanya orang yang beritikad baik yang bersedia memperoleh hak dari orang yang terdaftar haknya. Guna melindungi orang yang beritikad baik inilah maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanah ini disebut sistem positif. Lain halnya dengan asas *nemo plus iuris* yang berbunyi: orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapa pun. Oleh karena itu, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan bukti, sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif.

Dalam sistem positif, dimana daftar umumnya, mempunyai kekuatan bukti, maka orang yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada pada sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya.

Kekurangannya adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi bahwa pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang lain yang berhak.

Lain halnya dengan sistem negatif, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaftarnya seseorang dalam daftar umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi, orang yang terdaftar tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang dipeolehnya berasal

dari orang yang tidak berhak, sehingga orang lalu enggan untuk mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif. Adapun kelebihanannya, pendaftaran yang dilakukan lancar/cepat dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.

Dalam pendaftaran di negara Australia yang menganut sistem *torrens* yang juga di anut di Indonesia dapat dinyatakan sebagai berikut: (a) *Security of title*, kebenaran dan kepastian dari hak tersebut terlihat dari rangkaian peralihan haknya dan memberikan jaminan bagi yang memperolehnya terhadap gugatan lain. (b) Peniadaan dari keterlamabatan dan pembiayaan yang berlebihan. Dengan adanya pendaftaran tersebut tidak perlu selalu harus diulangi dari awal setiap adanya peralihan hak. (c) Penyederhanaan atas alas hak dan yang berkaitan. Dengan demikian peralihan hak itu disederhanakan dan segala proses akan dapat dipermudah. (d) Ketelitian. Dengan adanya pendaftaran maka ketelitian sudah tidak digunakan lagi.

Ada beberapa keuntungan dari sistem *torrens*, antara lain sebagai berikut: (1) Menetapkan biaya-biaya yang tak diduga sebelumnya; (2) Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang; (3) Meniadakan kebanyakan rekaman data pertanahan; (4) Secara tegas menyatakan dasar hukumnya; (5) Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tercantum/tersebut dalam sertifikat; (6) Meniadakan pemalsuan; (7) Tetap memelihara sistem tersebut, karena pemeliharaan sistem tersebut dibebankan kepada mereka yang memperoleh manfaat dari sistem tersebut; (8) Meniadakan alas hak pajak; (9) Dijamin oleh negara tanpa batas.⁴

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*regristration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No.

4 AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1999), h. 2.

10 Tahun 1961, bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifiat sebagai surat tanda bukti ha yang didaftar.

Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah, yang membuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya, dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatanya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan serta pemegang haknya dan bidang tanahn ya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini. Demikian dinyatakan dalam pasal 29.

Menurut Pasal 31, untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertifikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Fungsi dan Peranan 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 regristration*” (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran penciptaan suatu “*indefeasible title*” (hak yang tidak dapat diganggu gugat), dan “*the regrister 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*”.⁵

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

⁵ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).

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 kuat 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 *registration 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 (*registration 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 sertifikat. Sertifikat merupakan hasil akhir dari suatu proses penyelidikan riwayat penguasa tanah yang hasilnya akan merupakan alas hak pada pendaftar pertama dan proses-proses peralihan hak selanjutnya.

Penyelidikan riwayat tanah dilakukan dengan menyelidiki 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.⁶

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

6 *Ibid.*, h. 123.

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 pengausa yang pada mulai berlakunya UUPA sudah memenuhi persyaratan *acquisitieve 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 *acquisitieve 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.

Dalam pasal 32 peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan penjelasan-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 sertifikat 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 satu 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 sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Fungsi dan Peranan Pendaftaran Tanah dalam Memberikan Perlindungan Hukum bagi Pemegang Sertifikat Hak Tanah

Pendaftaran tanah menurut peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif. Dalam sistem ini negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminya pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digunakan oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah itu dengan iktikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Selain di Indonesia sistem negatif juga berlaku di negara Belanda, Perancis, dan Filipina.⁷ Secara umum, sistem pendaftaran tanah yang negatif mempunyai karakteristik yakni, sebagai berikut: (1) Pemindehan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindehan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum. (2) Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui. (3) Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan menjadi yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya.

⁷ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2004), h. 15.

(4) Tidak seorang pun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik. (5) Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri. (6) Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain, buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kebaikan dari sistem negatif adalah: (a) adanya perlindungan pada pemegang hak yang sebenarnya; (b) adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum sertifikatnya diterbitkan. Dalam sistem pendaftaran negatif, pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran haknya. Pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancar, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran tanah. Adapun kelemahan dari sisi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menangkal sendiri resikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Jadi, ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik. Haknya tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar adalah pemilik yang berhak (*de eigenlijke eigenaar*). Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dan pembeli hak-hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai (Zaman, t.t: 44).⁸

Sistem negatif yang bercermin dalam pasal 19 UUPA, menurut Boedi Harsono mengandung kelemahan, disebabkan adanya kekeliruan ketika merencanakan pasal 23 ayat (2) UUPA. Sejarahnya adalah dalam rancangan UUPA yang di ajukan oleh Menteri Agraria Soenario dimuat dalam pasal 19 dikatakan bahwa:

Hak milik serta peralihannya didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam ayat (1) pendaftaran merupakan syarat mutlak untuk memperoleh hak milik dan sahnya peralihan hak tersebut.

Panitia menteri yang ditugaskan kabinet untuk menyempurnakan rancangan itu, mengubah isi pasal di atas menjadi apa yang sekarang merupakan pasal 23 UUPA. Alasannya, ialah rancangan pasal 19 UUPA itu menimbulkan kesan seakan-akan pendaftaran tanah menganut “sistem positif”. Kesan ini keliru, sebab jika yang dipergunakan sistem positif, maka perumusannya bukan “pendaftaran syarat mutlak” tetapi “pendaftaran merupakan alat pembuktian mutlak”. Menurut Mariam Darus Badruzaman jikalau kita mengetahui bahwa pasal itu terjadi karena kekliruan, adalah salah untuk tetap mempertahankan kekeliruan itu dan menutup mata terhadap kebenaran. Ketentuan UUPA dan peraturan pelaksanaannya dalam konteksnya dengan pasal-pasal lain dalam UUPA dan sesuai dengan “cita” UUPA.

Berdasarkan uraian tersebut, maka sistem pemindahan hak di dalam UUPA, saat lahirnya hak pemilik adalah saat pendaftaran dilakukan. Pasal 23 ayat (2) UUPA tidak hanya ditafsirkan sebagai alat bukti yang kuat, akan tetapi juga sebagai syarat mutlak lahirnya hak. Penafsiran ini sesuai dengan kata-kata dari maksud pasal 23 UUPA dan juga sistematika UUPA. Saat lahirnya hak milik baik bagi pihak-pihak maupun pada pihak *Ketiga* tidak diletakkan pada momentum-momentum yang beraliran akan tetapi pada suatu momen, yaitu pendaftaran.

Stesel negatif memang telah memunculkan dampak terhadap kepastian hukum itu sendiri. Pemegang hak atas tanah yang dapat

membuktikan bukti-bukti yang sah akan dilindungi oleh hukum yang berlaku. Jangkauan kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA diberikan dengan syarat selama belum dibuktikan yang sebaiknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, dan orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersangkutan atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkan sertifikat itu orang yang merasa memiliki tanah tidak mengajukan gugatan pada pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau hukum lain tersebut dengan iktikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau oleh badan hukum yang mendapat persetujuannya.

Asas itikad baik memberikan perlindungan kepada orang yang dengan iktikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Namun asas iktikad baik ini, menurut *Hog Raad*, merupakan doktrin yang merujuk kepada kerasionalan dan keputusan (*redelijkheid en billijkheid*), sehingga pembuktian iktikad baik atas pemilikan hak atas tanah lebih banyak melalui pengadilan. Asas iktikad baik dipaki untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta daftar umum yang ada di kantor pertanahan.⁸

Dalam asas hukum *nemo plus iuris*, seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut batal demi hukum (*vanrechtswegenietig*), yang berkaibat perbuatan hukum tersebut dianggap tidak pernah ada dan karenanya tidak mempunyai akibat hukum dan apabila tindakan hukum tersebut menimbulkan kerugian, maka pihak yang dirugikan dapat meminta ganti rugi kepada pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut.⁹

Asas *nemo plus iuris* memberikan perlindungan hukum kepada

8 Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak...*, h. 99.

9 Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum...*, h. 189.

pemegang hak yang sebenarnya terhadap tindakan pihak lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Oleh karena itu, asas *nemo plus iuris* selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat dari orang yang merasa sebagai pemiliknya.

Berdasarkan asas *nemo plus iuris*, maka penguasaan sesuatu hak atas tanah oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Dengan demikian pemegang hak yang sebenarnya selalu dapat menuntut kembali haknya yang telah dialihkan tanpa sepengetahuannya dari siapa pun hak itu berada. Hal ini sangat penting untuk memberi perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Umumnya asas ini berlaku dalam sistem pendaftaran yang negatif.

Mengenai sistem pendaftaran tanah menurut UUPA, para ahli hukum mengemukakan dengan pandangan yang masing-masing berbeda. Menurut perlindungan, pendaftaran tanah yang dianut dalam UUPA disamping menganut sistem *Torrens* juga sistem negatif. Adapun menurut Maria Sumardjono, sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia adalah sistem *Torrens* sekalipun secara tidak langsung. Menurut Maria, sistem pendaftaran tanah yang dianut sekarang adalah sistem buku tanah, dimana yang dibukukan adalah hak-haknya (*registration of title*). Istilah *registration of title* adalah kata lain untuk *torrens system*.

Demikian juga menurut Boedi Harsono, sesungguhnya pendaftaran tanah di negara kita menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum tetapi bukan maksudnya akan menggunakan apa yang disebut sistem positif. Ketentuan tersebut tidak memerintahkannya digunakannya sistem positif, karena sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan bukan alat bukti yang mutlak.

Hal ini ditegaskan dalam penjelasan PP No. 24 Tahun 1997 bahwa pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menuntut orang

yang namanya tercantum dalam sertifikat dalam waktu 5 tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu. Jadi, pendaftaran hak yang diatur dalam peraturan pemerintah ini tidaklah mutlak, karena orang yang terdaftar dalam buku tanah tidak mengakibatkan orang yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat orang yang tidak berhak.

Pandangan Boedi Harsono yang menunjukkan muntoha (orang yang merencanakan PP No. 10 Tahun 1961), mengatakan bahwa sistem yang dipergunakan dalam UUPA bukanlah sistem negatif yang murni melainkan sistem negatif yang bertendensi positif. Pengertian negatif disini adalah bahwa keterangan-keterangan yang ada itu jika ternyata tidak benar masih dapat diubah dan dibetulkan.

Pendapat Muntoha dan Boedi Harsono kurang disetujui oleh Mariam Darus Badruzaman. Di dalam disertasinya Mariam melihat bahwa stesel pendaftaran menurut PP No. 10 Tahun 1961 lebih tepat dinamakan stesel campuran antara stesel negatif dan stesel positif. Pendaftaran tanah memberikan perlindungan kepada pemilik yang berhak (stesel negatif) dan menyempurnakannya dengan mempergunakan unsur stesel positif. Di sisi lain pendapat Muntoha juga dijadikan rujukan oleh Ali Achmad Chomzah. Menurutnya sistem pendaftaran tanah di Indonesia juga disebut Quasi Positif (positif yang semu). Adapun ciri-ciri sistem quasi positif adalah sebagai berikut:¹⁰ (1) Nama yang tercantum dalam daftar buku tanah adalah pemilik tanah yang benar dan dilindungi oleh hukum. Sertifikat adalah tanda bukti hak yang terkuat, bukannya mutlak. (2) Setiap peristiwa balik nama, melalui prosedur dan penelitian yang seksama dan memenuhi syarat-syarat keterbukaan (*openbaar beginsel*). (3) Setiap persil batas diukur dan digambar dengan peta pendaftaran tanah, dengan melihat kembali batas persil, apabila di kemudian hari terdapat sengketa. (4) Pemilik tanah yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat dapat

¹⁰ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria*, h. 16-17.

dicabut melalui proses Putusan Pengadilan Negeri atau dibatalkan oleh kepala BPN, apabila terdapat cacat hukum. (5) Pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti rugi kepada masyarakat, karena kesalahan administrasi pendaftaran tanah, melainkan masyarakat sendiri yang merasakan dirugikan melalui proses pengadilan negeri untuk memperoleh haknya.

Demikian pula dengan penjelasan PP No. 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa dalam pendaftaran tanah, sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur-unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Stesel positif dituangkan di dalam hal-hal berikut: (1) PPAT diberikan tugas untuk meneliti secara materiil dokumen-dokumen yang diserahkan dan berhak untuk menolak pembuatan akta. (2) Kantor pertanahan kabupaten/kotamadya berhak menolak melakukan pendaftaran jika pemilik tidak memiliki wewenang mengalihkan haknya.

Campur tangan PPAT dan kantor pertanahan terhadap peralihan hak atas tanah memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar benar-benar yang berhak tanpa menutup kesempatan kepada yang berhak sebenarnya untuk masih dapat membelanya dalam UUPA arti pendaftaran tidak ditafsirkan dalam sistem positif akan tetapi harus dikaitkan dengan UUPA itu sendiri.

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, pasal 32, dan pasal 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Selain itu, dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengelolaan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian

data yang benar, karena pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

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

Kelemahan sistem publikasi negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitiieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Akan tetapi, dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*.

Dalam hukum adat, jika seseorang selam sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan iktikad baik, maka dia dianggap telah melepaskan haknya, sehingga hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah itu. Kehilangan dalam UUPA yang menyakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (pasal 27, pasal 34, pasal 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini.

Dengan pengertian demikian, maka apa yang ditentukan dalam ayat ini bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penerapan ketentuan hukum yang sudah ada dalam hukum adat, yang dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari Hukum Tanah Nasional Indonesia dan sekaligus memberikan

wujud konkret dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah.

Apabila lembaga *rechtsverwerking* sudah dapat di pakai sebagai cara untuk menjadikan seseorang pemegang hak yang terdaftar, sebagai pemilik sah sebidang tanah yang dilindungi hukum, maka dengan serangkaian akta-akta peraturan pemerintah selanjutnya, yang mempunyai pembuktian formil maupun materil yang sempurna atau kuat maka pemegang hak terakhir pun akan turut pula menjadi pemegang hak yang mempunyai kedudukan hukum yang lebih kuat lagi.

Penutup

Dari beberapa uraian di atas dapat disimpulkan bahwa *pertama*, tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. *Kedua*, sertifikat hak atas tanah adalah sebagai bukti hak yang merupakan perwujudan dari proses pendaftaran tanah yang dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegangnya. *Ketiga*, 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 sertifikat, maupun pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah. Untuk dapat lebih memberikan kepastian hukum sebaiknya UUPA menganut sistem publikasi positif. *Keempat*, yang dilindungi dengan diadakannya pendaftaran tanah yaitu pemegang sertifikat 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 sertifikat, pemegang hak atas tanah, pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah maupun pemerintah sebagai penaseleggara negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Adjie, Habib, *Pembuktian Sebagai Ahli Waris dengan Akta Notaris*, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Agraria*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2004.
- Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan - jilid 1*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.
- Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.
- Harsono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia (Kumpulan Peraturan Hukum Tanah)*, Jakarta: Djambatan, 2006.
- Harsono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia (Kumpulan Peraturan Hukum Tanah)*, Jakarta: Djambatan, 2002.
- Hermit, Herman, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik Tanah Negara Dan Tanah Pemda*, Bandung: Mandar Maju, 2004.
- Ismaya, Simun, *Pengantar Hukum Agraria*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Mahendra, AA Oka, *Menguak Masalah Hukum Demokrasi dan Pertanahan*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: t.p., 1988.
- Muliawan, JW, *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*, Jakarta: Cerdas Pustaka, 2009.
- Parlindungan, AP., *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1999.
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria dan Hak -Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2005.
- Santoso, Urip, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2010.
- Saudra, I Wayan, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Soedjendro, Kartini, *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang*

Indri Hadisiswati, *Kepastian Hukum dan Perlindungan....*146.

Berpotensi Konflik, Yogyakarta: Kanisius, 2005.

Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2003.

Sutedi, Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Sutedi, Adrian, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.