

KEPASTIAN HUKUM DAN PERLINDUNGAN HUKUM DALAM SISTEM PUBLIKASI PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

Desi Apriani^a, Arifin Bur^b

ABSTRAK

Indonesia menganut sistem publikasi negatif dalam kegiatan pendaftaran tanah, dimana negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat. Hal ini sekilas menggambarkan kondisi tidak dijaminnya kepastian hukum dalam kegiatan pendaftaran tanah, sehingga banyak pihak yang menginginkan agar pemerintah mengganti kebijakan pendaftaran tanah kearah Stelsel Positif. Penulis tertarik mengkaji lebih lanjut dengan tujuan agar didapatkan pemahaman secara filosofis tentang sistem publikasi pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif dengan menggunakan data sekunder. Hasil analisis menunjukkan bahwa pada dasarnya sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia bukanlah sistem publikasi yang tidak menjamin kepastian hukum. Hal ini karena sistem publikasi negatif tersebut tidak berlaku untuk selamanya, tetapi hanya berlaku selama 5 tahun. Sistem publikasi negatif di Indonesia tetap menganut unsur positif, dimana pemerintah akan menjamin kebenaran data yang disajikan setelah 5 tahun tanah didaftarkan. Pembatasan tersebut justru bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah sejati, sehingga dimungkinkan adanya gugatan oleh pihak yang merasa berhak dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertipikat secara sah. Secara filosofis, system ini sangat sesuai dengan nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, dimana tanah harus diperoleh dengan itikad baik, diduduki secara nyata dan memeliharanya. Lebih lanjut ketentuan tersebut disempurnakan oleh hukum pertanahan nasional yaitu dengan mendaftarkan hak, untuk memperoleh kepastian dan perlindungan hukum. Sebaiknya pihak yang merasa berhak atas tanah, benar-benar menguasai tanahnya secara nyata, menjaga dan melakukan pendaftaran hak, sehingga perlindungan dan kepastian hukum diperoleh meskipun dengan stelsel negatif.

Kata kunci: kepastian hukum; pendaftaran tanah; perlindungan hukum; sistem publikasi.

ABSTRACT

Indonesia adheres to a negative publication system in land registration activities, where the state does not guarantee the accuracy of the data presented in the certificate. This at first glance illustrates the condition where legal certainty is not guaranteed in land registration activities, so that many parties want the government to change the land registration policy towards a positive system. The author is interested in further research with the aim of obtaining a philosophical understanding of the land registration publication system prevailing in Indonesia. This research is a normative legal research using secondary data. The results of the analysis show that basically the negative publication system adopted by Indonesia is not a publication system that does not guarantee legal certainty. This is because the negative publication system is not valid forever, but is only valid for 5 years. The negative publication system in Indonesia still adheres to a positive element, where the government will guarantee the correctness of the data presented after 5 years of registration of the land. This restriction aims to provide legal protection for the true land owner, so that it is possible for a claim by parties who feel they are entitled to within 5 years of the legally issued certificate. In this way, legal certainty as the objective of land registration is achieved. Philosophically, this system is in accordance with the legal values that live in society, where land must be obtained in good faith, occupy it in real terms and maintain it. This provision is further enhanced by the national land law, namely by registering rights to obtain legal certainty and protection. It is better if those who feel entitled to land really control their land in real terms and register the rights, so that protection and legal certainty are obtained even with a negative system.

Keywords: land registration; legal certainty; legal protection; publication system.

^a Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Jl. Kaharuddin Nasution 113 Pekanbaru Riau 28288, email: desiapriani@law.uir.ac.id.

^b Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Jl. Kaharuddin Nasution 113 Pekanbaru Riau 28288, email: arifinbur@law.uir.ac.id.

PENDAHULUAN

Berbicara Peraturan di bidang pertanahan di Indonesia, secara pokok diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, kondisi hukum agraria di Indonesia berada dalam situasi *dualisme* hukum agraria. Dualisme hukum agraria ditandai dengan berlakunya hukum peninggalan penjajah (Belanda) di bidang pertanahan dan hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia. Kondisi *dualisme* hukum agraria tersebut berlangsung selama 15 tahun setelah merdeka sehingga pada akhirnya menjadi latar belakang pemerintah memberlakukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UUPA menghilangkan dualisme hukum agraria di Indonesia yang salah satu prinsip utamanya yaitu kesatuan hukum agraria untuk seluruh wilayah tanah air.¹ Hal itu ditandai dengan mencabut seluruh ketentuan Hukum Agraria Belanda dan menjadikan Hukum Adat sebagai landasan materilnya.² Ida Nurlinda Mengatakan bahwa penyusunan UUPA dilandasi oleh cita-cita yang mulia agar UUPA menjadi sarana dalam mencapai kemakmuran rakyat Indonesia.³ Setelah disahkan pada tanggal 24 September 1960, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ini kemudian lebih dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).⁴ Disebut Undang-Undang Pokok, karena UUPA merupakan induk dari keseluruhan aturan di bidang Agraria.⁵

Adapun yang menjadi tujuan diundangkannya UUPA sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum adalah:⁶

- a. “meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. (Dasar kenasionalan)
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan (dasar kesatuan dan kesederhanaan)
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. (Dasar kepastian hukum)”

¹ Prinsip kesatuan hukum agraria ini sama nilainya dengan gagasan yang diajukan oleh wawasan nusantara. Lihat AP. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung: 2008, hlm. 29.

² Lihat ketentuan memutuskan dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

³ Ida Nurlinda, “Telaah atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan”, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 1, Nomor 1, September 2016, hlm. 12.

⁴ Lihat diktum kelima Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

⁵ Emmy Solina dkk, “Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Kota Tanjung Pinang dalam Mengeluarkan Sertifikat hak Kepemilikan Permukiman yang di Atas Air”, *Jurnal Selat*, Volume 7, Nomor 1, Oktober 2019, hlm. 24.

⁶ Lihat penjelasan umum UUPA.

Dapat dipahami bahwa salah satu tujuan UUPA adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya. Berkaitan dengan arti penting kepastian hukum penguasaan tanah terutama dalam kehidupan bernegara, maka perundang-undangan agraria di Indonesia mengatur tentang pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dimaksud. Dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, maka menurut undang-undang “sertipikat” merupakan alat pembuktian yang kuat sehingga bagi pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Dengan sertifikat itu maka pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensinya.⁷

Berbicara Pendaftaran hak atas tanah dalam rangka mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum itu, tentunya berhubungan pula dengan sistem publikasi pendaftaran tanah. Artinya kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagai salah satu tujuan pendaftaran tanah tergantung kepada sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh suatu negara. Indonesia sebagai negara menganut sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif. Sistem pendaftaran negatif berarti pemerintah tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat dan buku tanah.

Sistem publikasi negatif ini dinilai oleh beberapa kalangan tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertipikat. Banyak yang beranggapan bahwa sistem publikasi negatif tidak seideal sistem publikasi positif yang diterapkan oleh negara-negara maju. Hal ini karena dianggap sistem publikasi negatif kurang memberikan kepastian hukum sehingga berpotensi menimbulkan sengketa. Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk meninjau dan mengkaji lebih dalam mengenai sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia dari aspek kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagai tujuan utama kegiatan pendaftaran tanah, dengan mengkaji peraturan perundang-undangan di bidang agraria, pendapat ahli, dan nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat, sehingga didapatkan pemahaman yang lebih filosofis.

METODE PENELITIAN

Tulisan ini merupakan hasil dari penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Penulis menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer seperti Peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder seperti buku-buku literatur, jurnal dan bahan hukum lainnya.

PEMBAHASAN

⁷ Harris Yonatan Parmahan Sibuea, “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertamkali”, *Jurnal Negara Hukum*, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2011, hlm. 289.

Pendaftaran Tanah di Indonesia

Berkaitan dengan tujuan yang ketiga diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu untuk meletakkan dasar kepastian hukum, maka pada pasal 19 undang-undang UUPA diatur tentang pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk mengatur hubungan hukum antara subjek dan objek bidang tanah.⁸ Menurut Muchsin dkk., usaha untuk memberikan kepastian hukum tersebut dilakukan dengan mengadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtscadaster* dan melaksanakan konversi hak-hak atas tanah yang berasal dari hukum agraria lama menurut hak-hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum agraria nasional yang baru (UUPA). Pendaftaran tanah diatur dalam pasal 19 UUPA, sedangkan mengenai konversi diatur dalam diktum kedua UUPA tentang ketentuan-ketentuan konversi.⁹

Pada Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1996 telah diatur ketentuan pokok tentang pendaftaran tanah sebagaimana dijelaskan bahwa:

- (1) *"Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.*
- (2) *Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :*
 - a. *pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;*
 - b. *pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;*
 - c. *pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.*
- (3) *Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.*
- (4) *Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut".¹⁰*

Mengenai pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum ini, lebih lanjut diatur sedemikian rupa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Sebagai wujud dari Hak Menguasai Negara (HMN) maka guna menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah

⁸ Prama Widyanugraha, "Tinjauan Normatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dikaitkan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 3, Nomor 2, Maret 2019, hlm. 209.

⁹ Muchsin dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung: 2007, hlm. 54.

¹⁰ Lihat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Republik Indonesia, dan mengharuskan para pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya.

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan tersebut dijelaskan 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”.¹¹

Sebagaimana diketahui bahwa perkembangan masyarakat dengan populasi yang semakin bertambah pesat setiap waktunya pasti mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sementara kuantitas tanah tidak bertambah. Kondisi seperti itu tentu dapat memicu munculnya berbagai konflik dan sengketa pertanahan dimana tanah menjadi objek perebutan, perampasan dan sengketa lainnya. Sepanjang tahun 2019 saja, Kementerian ATR/BPN menangani 3.230 kasus sengketa pertanahan.¹² Hal itu terjadi karena tanah memiliki nilai ekonomi yang sangat strategis. Selain itu penyebab lainnya adalah terbatasnya akses masyarakat yang berpenghasilan rendah (termasuk masyarakat di daerah) yang menggantungkan kehidupan mereka terhadap tanah sehingga memicu terjadinya konflik antar individu, masyarakat dengan masyarakat maupun masyarakat dengan pihak lain.¹³

Berkaitan dengan pentingnya tanah sebagai sumber kehidupan tersebut, maka pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat *urgent* (penting) terutama dalam kehidupan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini. Pendaftaran tanah merupakan jalan keluar yang sangat ideal untuk memperoleh instrumen yang memiliki kekuatan atau bukti yang kuat (dalam bentuk sertifikat) bagi pemegang hak atas tanah tersebut bahwa ia-lah yang berwenang atau berkuasa secara sah atas suatu bidang tanah yang telah terdaftar. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, pendaftaran tanah sendiri bertujuan:

- a. “untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

¹¹ Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹² <https://nasional.kontan.co.id/news/sepanjang-2019-kemterian-atrbpn-tangani-3230-kasus-sengketa-pertanahan>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2020, pukul 20.33 WIB.

¹³ White Paper, Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas, 2013, hlm. 5.

- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan”.

Sejalan dengan Peraturan Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, menurut Boedi Harsono, tujuan pendaftaran tanah adalah agar dari kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan dimana:¹⁴

- a. “Orang-orang dan badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah yang manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan (baik ia calon pembeli atau calon *kreditor*) yang ingin memperoleh kepastian, apakah keterangan yang diberikan oleh calon penjual atau *debitur* itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan”.

Dalam hal pendaftaran tanah sebagaimana telah dijelaskan di atas, lebih lanjut dijelaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, menurut Peraturan Pemerintah bagi pemegang hak atas tanah yang telah didaftarkan akan diberikan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Hal ini sesuai dengan pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan:

“Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah”.

Adapun Objek pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah:

1. “Bidang–bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, HGU (Hak Guna Usaha),HGB (Hak Guna Bangunan), dan HP (Hak Pakai)
2. Tanah Hak Pengelolaan
3. Tanah Wakaf
4. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun
5. Hak tanggungan

¹⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah, Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta: 2008, hlm. 472.

6. Tanah Negara (khusus untuk tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat atasnya). Sementara terhadap obyek pendaftaran tanah yang lain, dibukukan dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya”.

Pendaftaran tanah ini sendiri diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang pada tingkat Kabupaten atau Daerah Tingkat II diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan atau Kantor Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional ini merupakan wujud dari hak menguasai Negara dalam hal ini kekuasaan eksekutif (selain terdapat juga kewenangan legislatif dan yudikatif). Berhubungan dengan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum, maka kepada pihak yang berhak akan diterbitkan sertifikat sebagai bukti haknya. Dalam Pasal 32 ayat (1 dan 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa:

“Sertifikat 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 hak yang bersangkutan”.

Berkaitan dengan objek pendaftaran tanah dimana sertifikat sebagai alat pembuktian hak, maka ada bermacam-macam sertifikat berdasarkan objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

- a. “Sertifikat Hak Milik
- b. Sertifikat Hak Guna Usaha
- c. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan
- e. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Negara
- f. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan
- g. Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan
- h. Sertifikat Tanah Wakaf
- i. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
- j. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Non Rumah Susun
- k. Sertifikat Hak Tanggungan”¹⁵

Apabila suatu waktu terdapat gugatan atau tuntutan hukum di pengadilan atas objek tanah yang telah diterbitkan sertifikatnya, maka semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat

¹⁵ Lihat pula Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta: 2012, hlm. 317.

tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya. Dalam penyelesaian perkara perdata, maka bukti surat merupakan bukti yang sangat penting dalam memperoleh kebenaran, kepastian dan keadilan dalam suatu perkara. Sertifikat hak atas tanah sebagai bukti surat (tertulis) memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya. Fungsi utama sertifikat adalah sebagai alat bukti yang kuat. Hal tersebut disebutkan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dengan demikian siapapun dapat membuktikan hak atas tanahnya bila telah jelas nama yang tercantum dalam sertifikat tersebut sebagai pemegang. Hal-hal yang dapat dibuktikan dalam sertifikat hak atas tanah tersebut adalah:

- a. "Jenis hak atas tanah (apakah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak penguasaan tanah lainnya.
- b. Pemegang hak
- c. Keterangan fisik tentang objek tanah
- d. Pristiwa hukum yang terjadi dengan tanah"

Dengan Demikian apabila suatu waktu terdapat gugatan atau tuntutan hukum di pengadilan atas objek tanah yang telah diterbitkan sertifikatnya oleh pejabat yang berwenang, maka semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat sepanjang data yang tersaji dalam sertifikat sesuai dengan buku tanah dan sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya.

Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan pendaftaran tanah bermuara pada penerbitan sertifikat yang berisi keterangan mengenai data fisik maupun data yuridis tanah tersebut. Namun yang seringkali menjadi pertanyaan adalah sejauh mana pihak lain dapat mempercayai keterangan data yang disajikan dalam sertifikat dan buku tanah adalah keterangan yang sebenar-benarnya. Apakah ada kemungkinan bahwa data yang disajikan bukan data sebenarnya dalam arti ada pihak lain yang sejatinya berhak atas objek yang telah didaftarkan. Untuk menjawab pertanyaan ini maka jawabannya tergantung pada sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dan diterapkan oleh suatu negara.

Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dan diterapkan oleh negara-negara di dunia ada 2 yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Perbedaan dua sistem publikasi pendaftaran tanah ini tergantung sampai dimana perlindungan hukum yang diberikan kepada mereka yang beritikad baik, dalam hal demikian apabila ternyata bahwa hasil pendaftaran itu tidak

benar.¹⁶ Sistem publikasi positif adalah apabila pemerintah menjamin kebenaran data yang disajikan. Artinya siapa yang namanya terdaftar dalam buku tanah memperoleh apa yang disebut suatu hak yang tidak dapat diganggu gugat kecuali dalam hal terjadi pemalsuan.¹⁷ Dalam sistem publikasi positif ini negara sebagai pendaftara menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Sistem publikasi positif ini antara lain dianut oleh Australia, Singapura, Jerman, Swiss dan negara-negara Commonwealth.¹⁸ Terlihat bahwa negara yang berani menerapkan sistem publikasi pendaftaran tanah yang positif adalah negara-negara maju yang sudah mencapai tertib administrasi pertanahan.

Sementara itu sistem publikasi negatif apabila pemerintah (dalam hal ini Pejabat Pendaftaran tanah) tidak melakukan pengujian terhadap kebenaran data yang tercantum (tidak menjamin kebenaran data yang disajikan).¹⁹ Artinya pendaftaran tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karna namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan.²⁰ Dalam sistem negatif ini, negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang mendaftarkan tanahnya.²¹ Pendaftaran tanah yang menganut asas negatif mengandung arti bahwa belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertifikat maupun buku tanah adalah sebagai pemilik yang mutlak.

Antara sistem pendaftaran negatif maupun sistem pendaftaran positif, memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Sistem publikasi positif memiliki beberapa kelebihan seperti adanya kepastian hukum bagi pemegang sertifikat, adanya peran aktif dari pejabat pendaftaran tanah, dan mekanisme penerbitan sertifikat yang dapat dengan mudah diketahui publik. Sementara itu kelemahan sistem publikasi positif diantaranya, pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan hak karena tanah tersebut telah disertifikasi atas nama pihak lain yang tidak dapat diubah lagi, memerlukan biaya yang tinggi dan wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administrasi. Di sisi lain, kelebihan dari sistem publikasi negatif diantaranya pemegang hak yang sesungguhnya akan terlindungi dari pihak lain yang bukan sebagai pemilik sejati, adanya penyelidikan Riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat dan tidak adanya batasan waktu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah didaftarkan pihak lain. Adapun kelemahan sistem publikasi negatif ini seperti tidak adanya kepastian atas keabsahan sertifikat karena setiap saat dapat digugat atau dibatalkan, peranan pejabat pendaftaran tanah

¹⁶ J.B. Daliyo, dkk. *Hukum Agraria I*, PT Prenhallindo Jakarta, Jakarta: 2001, hlm. 81.

¹⁷ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 80.

¹⁸ Ny. Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta: 2005, hlm. 84-85.

¹⁹ Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Kementerian Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kajian Persiapan Perubahan Publikasi Positif Di Indonesia*, Jakarta: 2016, hlm. 11.

²⁰ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op. Cit*, hlm. 86.

²¹ Ny. Arie S. Hutagalung, *ibid*, hlm. 87.

yang pasif sehingga tidak mendukung ke arah akurasi maupun kebenaran data, serta mekanisme kerja pejabat pendaftaran tanah yang kurang transparan (tidak dipahami masyarakat awam).²²

Menurut Ny Arie S. Hutagalung, dalam praktiknya kedua sistem ini tidak pernah diterapkan secara murni. Sistem positif memberi beban yang berat kepada negara sebagai pendaftar. Apabila ada kesalahan dalam pendaftaran negara harus menanggung resiko atas kesalahan itu dimana negara harus mengganti rugi. Pada akhirnya negara mengenakan biaya yang mahal untuk pendaftaran sehingga terdapat dana khusus untuk menghadapi tuntutan kerugian jika terjadi kesalahan dalam pendaftaran tanah.²³ Atas dasar hal itu maka wajar jika sistem publikasi positif berkembang di negara-negara maju (seperti: Inggris, Australia), dan negara-negara kecil (seperti Malaysia, Singapura) yang dimungkinkan terjaminnya kebenaran data disebabkan administrasi pertanahan yang sudah baik dan tingkat perekonomian masyarakatnya yang tinggi. Hal ini bisa dibandingkan dengan kondisi Indonesia sebagai negara kepulauan yang sangat luas dan tingkat perekonomian masyarakat yang tergolong rendah.

Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia dalam Kaitannya dengan Asas Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum sebagai Tujuan Pendaftaran Tanah

Kenyataan dalam empat dekade terakhir, fenomena sengketa tanah yang muncul ke permukaan begitu luar biasa. Sengketa-sengketa itu terjadi antara masyarakat dengan pemerintah, masyarakat dengan investor, masyarakat dengan masyarakat sendiri, bahkan terjadi antara instansi pemerintah dengan instansi pemerintah. Sebagian besar permasalahan ini muncul akibat pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur, industri, perumahan, pariwisata, maupun perkebunan skala besar. Di daerah-daerah, sengketa tanah seringkali terjadi antara masyarakat adat yang mempertahankan hak adat atas tanah dengan pemilik modal besar yang mendapatkan konsesi perusahaan hutan, pertambangan, termasuk didalamnya pertambangan minyak dan gas bumi, dan pengembangan agribisnis dengan pola PIR (Perkebunan Inti Rakyat).²⁴

Munculnya kasus-kasus pertanahan yang seringkali diliput oleh berbagai media massa tersebut sebahagian besar merupakan akumulasi dari kasus yang telah berlangsung lama dan tidak terselesaikan.²⁵ Kasus-kasus pertanahan yang menyita perhatian publik seperti kasus pertanahan di Kabupaten Mesuji Lampung, Desa Sungai Sodong Sumatera Selatan, Sinama Nenek Kampar, dan kasus-kasus besar lainnya, disamping kasus sengketa antara individu dengan individu selalu

²² Ny. Arie Hutagalung, *Ibid*, hlm. 86.

²³ Ny. Arie S Hutagalung, *Ibid*, hlm. 87.

²⁴ Istijab, Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, *Widya Juridika Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2018, hlm. 12.

²⁵ White Paper, *Op. Cit*, hlm. 17.

mewarnai kehidupan masyarakat. Berbagai pihak menilai bahwa banyaknya konflik maupun sengketa agraria yang terjadi tersebut berakar dari kebijakan sistem pendaftaran tanah stelsel negatif yang tidak memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak, sehingga dapat menghambat penyelenggaraan pembangunan nasional.²⁶ Namun demikian, dalam hal ini, perlu dilakukan pembahasan terhadap filosofi system publikasi negative tersebut, dengan memperhatikan kenyataan yang hidup di Indonesia, sehingga diperoleh jawaban apakah system publikasi negatif yang dianut benar-benar berimplikasi buruk atau justru relevan dengan kenyataan hidup masyarakat.

Mengenai penegasan sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dalam kebijakan pertanahan di Indonesia, dapat dilihat dari beberapa putusan pengadilan sebagai berikut:²⁷

1. Putusan MA tanggal 18 September 1975 No. 459 K/Sip/1975 menentukan” mengingat stelsel negatif tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka pendaftaran tanah nama seseorang di dalam register bukanlah berarti absolut menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidakabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain.”
2. Putusan MA pada tanggal 2 Juli 1974 No. 480K/Sip/1973 menentukan “pengoperan hak atas tanah menurut Pasal 26 UUPA jo. PP No. 10 Tahun 1961 harus dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan tidak dapat dilaksanakan seseorang di bawah tangan seperti halnya sekarang, cara yang harus ditempuh oleh penggugat. Kalau pihak tergugat tidak mau memenuhi perjanjian tersebut dengan sukarela, penggugat dapat memohon agar kedua akta di bawah tangan itu oleh pengadilan dinyatakan sah dan berharga, serta mohon agar tergugat dihukum untuk bersama-sama dengan penggugat menghadap kepada seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk membuat akta tanah mengenai kedua bidang persil tersebut”.

Menurut Boedi Harsono, sistem Publikasi pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Bukan sistem publikasi negatif murni. Sistem publikasi negatif yang murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti pada pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat.²⁸ Jadi menurut Boedi Harsono sistem yang berlaku di Indonesia adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif (jadi bukan sistem negatif murni).

²⁶ Lihat Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BPPN, *Op. Cit*, hlm. 1.

²⁷ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta: 2006, hlm. 167-168.

²⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 477.

Senada dengan Boedi Harsono, Mariam Badruzaman mengatakan bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA adalah sistem campuran antara sistem negatif dan sistem positif. Aspek stelsel negatif terwujud dari perlindungan hukum bagi pemilik sejati hak atas tanah lewat *asas nemo plus iuris*, sedangkan aspek stelsel positif terlihat dari kewenangan dan campur tangan pemerintah dalam pendaftaran hak atas tanah, dimana PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) dan seksi pendaftaran tanah menekankan kebenaran data dalam setiap peralihan hak atas tanah.²⁹

Asas nemo plus iuris dalam sistem publikasi negatif berarti tidak seorangpun dapat mengalihkan hak yang lebih besar daripada yang ia miliki. Tujuannya adalah untuk melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan hak tersebut tanpa diketahui si pemegang hak sejati. Ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran tanah tidaklah menjamin nama-nama yang terdaftar adalah mutlak tidak dapat dibantah jika ternyata nama yang terdaftar tersebut bukanlah pemilik sebenarnya. Ciri pokok lain pejabat balik nama berperan pasif, artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban menyelidiki kebenaran dan surat-surat yang diberikan kepadanya.³⁰

Sejalan dengan itu, menurut Elza Syarif, Stelsel negatif yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah sejati. Sebab stelsel negatif menganut *asas nemo plus iuris*. Ada kepastian hukum dalam pendaftaran tanah karena diterbitkan data-data tanah yang sudah diketahui. Petugas pendaftaran tanah secara aktif melakukan penelitian kebenaran data yang dimohonkan sehingga diterbitkan sertifikat tanah bagi pemohon atas tanah tersebut. Namun pemberian sertifikat tanah atas nama pemohon yang merupakan pemilik sebagaimana tertera dalam surat tanda bukti hak atas tanah tersebut tidak mutlak. Diberi kesempatan kepada pemilik tanah sejati untuk membuktikan kepemilikan tersebut ke peradilan umum.³¹

Dengan demikian melalui stelsel negatif memberi kesempatan kepada orang atau pihak yang merasa haknya lebih benar/kuat dari yang terdapat dalam suatu sertifikat untuk mengklaim hal ini dengan mengajukan kepada Pengadilan Negeri setempat dengan adagium siapa saja yang merasa berhak harus mengajukan bukti-buktinya. Jika hal tersebut meyakinkan, maka hakim pengadilan negeri menyatakan bahwa sertifikat itu batal, dan menyatakan orang yang mengajukan perkara lebih berhak dan meyakinkan. Atas dasar hal itulah menurut AP. Parliindungan PP Nomor 24 Tahun 1997 menganut stelsel atau sistem publikasi negatif yang terbatas 5 tahun.³²

²⁹ Mariam Badrul Zaman dikutip oleh Elza Syarif, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta: 2014, hlm. 68.

³⁰ Bachtiar Efendi, dikutip oleh Elza Syarif, *Op. Cit*, hlm. 67.

³¹ Elza Syarif, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta: 2014, hlm. 71.

³² A.P Parliindungan, *Op. Cit*, hlm. 66-67.

Lebih lanjut AP. Parlindungan mengatakan sejarah pemilikan tanah secara individual jika hanya mengandalkan kepada ingatan atau keterangan saksi pasti tidak teliti, karena ingatan bisa saja kabur dan saksi-saksi hidup satu masa akan meninggal dunia, apalagi seperti di Indonesia, tanah sudah ada sejak dahulu dalam artian bahwa hubungan manusia dengan tanah telah ada sejak dahulu, namun karena tidak tertulis apalagi tidak terdaftar, hanya secara lisan diketahui tanah itu milik siapa dan batas-batasnya, atau setidaknya-tidaknya satu bidang tanah itu umum diketahui adalah milik seseorang atau warisan seseorang pada ahli warisnya.³³

Setelah hak atas tanah didaftarkan pemerintah menerbitkan sertifikat tanah sebagai tanda bukti kepemilikan atas tanah dari pihak yang mengajukan. Sertipikat atas tanah ini berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap kepemilikan hak atas tanah. Namun “kuat” belum berarti bahwa sertifikat itu “mutlak”. Akibat hukum pendaftaran hak atas tanah ini segala yang tercantum dalam sertifikat dapat dianggap benar sepanjang tidak ada orang lain yang dapat membuktikan keadaan sebaliknya.³⁴

Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 459K/Sip/1975 tertanggal 18 September 1975 menyatakan bahwa:

“mengingat stelsel negatif tentang register atau pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia maka terdaptarnya nama seseorang di dalam register bukanlah berarti absolut menjadi pemilik tanah tersebut apabila keabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain (seperti halnya dalam perkara ini)”

Sertifikat hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak atau sempurna menurut ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Perubahan PP Nomor 10 1961. Hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian pengadilanlah yang akan memutus alat pembuktian mana yang benar dan apabila ternyata data dari pendaftaran tanah tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan atas keputusan pengadilan tersebut.³⁵ Pembatalan sertipikat oleh hakim PTUN dapat dibenarkan asalkan pembatalan itu didasarkan kepada pembuktian yang kuat menyangkut kecacatan dasar hukum dalam penerbitan sertipikat baik formil maupun materil.³⁶

³³ AP Parlindungan, dikutip oleh Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta: 2006, hlm. 167-168.

³⁴ Elza Syarief, *Ibid*, hlm. 68.

³⁵ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op. Cit.* hlm. 82.

³⁶ Nyoman Satyayudha Dananjaya, “Pembatalan Sertipikat Hak Milik dan Akibat Hukumnya Terhadap Akta Jual Beli”, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 1, Nomor 1, September 2016, hlm. 71.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa dianutnya sistem publikasi negatif (walaupun tidak murni) oleh Indonesia, menyisakan ketidakpuasan berbagai kalangan karena dianggap tidak memberikan kepastian hukum bagi pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Ada yang menyuarakan agar sistem publikasi negatif tersebut diperbaiki menjadi sistem publikasi positif. Untuk menjawab tuntutan perbaikan sistem pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia sebenarnya sudah dilaksanakan oleh pemerintah dengan memasukkan tendensi yang mengarah kepada sistem publikasi positif dalam lingkup pengaturan prosedur pengumpulan data sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dan penerbitan sertifikat haknya. Walaupun sistem publikasinya negatif, tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilakukan secara seksama agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.³⁷

Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah berusaha mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif pendaftaran tanah dengan mengukuhkan lembaga "*rechtsverweking*" yang dikenal dalam hukum adat melalui yurisprudensi dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah tersebut. Terkait dengan hal tersebut, maka dalam hal ini perlu dikemukakan bunyi pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:³⁸

"Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat 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 sertifikat itu 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."

Bahwa pembuktian hak-hak atas tanah di Indonesia sangatlah kompleks karena tidak ada tradisi ataupun peraturan yang menyebutkan keharusan pendaftaran tanah tersebut. Banyak hak-hak atas tanah tidak mempunyai bukti tertulis atau hanya berdasarkan keadaan tertentu diakui sebagai hak seseorang berdasarkan kepada hak-hak adat dan diakui oleh yang mempunyai sempadan tanah tersebut.³⁹

Dengan pernyataan pada Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut, maka sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan

³⁷ Ny. Arie S. Hutagalung, *Loc. Cit.*

³⁸ Ketentuan Pasal 32 ayat (2) tersebut disertai penjelasan sebagai berikut: "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. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif yang murni.....dst. lihat penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

³⁹ Ap. Parlindungan, *Loc. Cit.*

adalah dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, meskipun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi negatif. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang mempunyai tanah yang dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan.⁴⁰ Dalam asas negatif tersebut, sungguhpun hanya terbatas hanya 5 tahun, adalah yang terbaik dalam pendaftaran tanah.⁴¹ Artinya, berdasarkan ketentuan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah diatas, pada dasarnya sistem publikasi negatif di Indonesia hanya berlaku untuk 5 Tahun. Setelah sertipikat dikeluarkan selama 5 tahun oleh pejabat yang berwenang dan secara itikad baik pemegang sertifikat mendapatkan, dan menguasai tanah secara nyata, maka sistem publikasi menjadi positif.

Terkait dengan ketentuan batas waktu 5 tahun sebagai tenggang waktu yang diberikan kepada pihak lain untuk mengajukan gugatan setelah sertifikat diterbitkan, maka Soejono dan Abdurrahman mengajukan suatu pernyataan yang sedikit bernada pesimis yaitu “ apakah tenggang waktu 5 tahun cukup tepat untuk menjadi dasar, apakah tidak lebih lama lagi, mengingat kondisi dan situasi dalam masyarakat Indonesia, sehingga mungkin saja dalam tenggang waktu tersebut betul-betul tidak mengetahui bahwa terhadap tanah miliknya telah dibuat sertifikat yang tidak betul. Apakah tenggang waktu itu perlu diperpanjang lagi?⁴²

Sehubung dengan apa yang dipertanyakan oleh salah seorang ahli terkait dengan jangka 5 tahun setelah diterbitkannya sertifikat sebagai tenggang waktu yang diberikan kepada pihak lain untuk mengajukan gugatan ke pengadilan sebagaimana di atas, maka dalam hal ini menurut hemat penulis ketentuan tenggang waktu 5 tahun tersebut sudah tepat. Pendapat penulis tersebut bersandarkan pada nilai-nilai tradisional yang berlaku dan hidup dalam masyarakat adat secara turun-temurun berdasarkan konsep penguasaan tanah menurut hukum adat.⁴³

Apabila ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut dilihat dari konsep hak perseorangan menurut hukum adat dalam kaitannya dengan hak ulayat, maka dalam nilai-nilai tradisional yang berlaku dalam masyarakat, angka 5 tahun juga selalu menjadi ukuran kewenangan seorang individu atas tanah. Dalam hukum tanah adat, apabila seseorang yang sebelumnya menguasai suatu bidang tanah dan telah 5 tahun tidak lagi menguasai tanahnya dalam arti tidak menduduki dan memelihara tanahnya secara nyata, maka hak perorangannya bisa melemah bahkan hapus sehingga tanah tersebut kemudian kembali berstatus

⁴⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 481.

⁴¹ AP Perlindungan, *Op.Cit*, Hlm. 127.

⁴² Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah (Tentang Hak Milik, Hak Sewa guna, Dan Hak Guna Bangunan)*, Rineka Cipta, Jakarta: 2003, hlm. 37.

⁴³ Tidak dapat dipungkiri bahwa ketentuan hukum agraria nasional secara materil berlandaskan dari “hukum adat” sebagaimana ketentuan dalam Pasal 5 UUPA.

sebagai hak ulayat (kembali menjadi hak komunal/hak bersama masyarakat hukum adat), dalam arti anggota masyarakat yang lain dapat menguasai dan kemudian memiliki tanah tersebut secara perorangan pula.⁴⁴

Ketentuan seperti itu menurut hukum adat berlandaskan pada alasan dan kenyataan bahwa tanah yang tidak dikuasai dan diduduki selama 5 tahun pastinya mengalami perubahan fisik yang sangat signifikan menjadi semak belukar bahkan menjadi rimba kembali. Hal seperti ini bertentangan dengan konsep penguasaan tanah sebagai hak milik menurut hukum adat yang mengharuskan pemilik tanah untuk memelihara dan menjaga dan mengusahakan tanahnya secara nyata. Dengan demikian, hak milik individu menurut hukum adat tidak hanya berarti kewenangan seseorang atas suatu bidang tanah, tetapi di dalamnya terdapat kewajiban untuk memelihara dan mengusahakan tanah tersebut sehingga jika kewajiban memelihara dan mengusahakan tanah tidak dilaksanakan, hal itu bisa berakibat melemahnya bahkan hilangnya hak milik perorangan atas tanah itu. Di Aceh, apabila kebun tanaman keras ditinggalkan oleh penggarapnya sehingga telah kembali menjadi hutan dan tidak lagi dapat dikatakan kebun seperti sedia kala maka hak garap menjadi gugur. Keadaan ini dalam ungkapan adat disebutkan "*asai bak rimba jiwou keu rimba*" ("berasal dari hutan kembali menjadi hutan"). Biasanya "hak useuha" menjadi gugur apabila telah ditinggalkan lebih dari 5 (lima) tahun.⁴⁵

Sebagaimana diketahui bahwa hukum agraria Indonesia secara materil bersumberkan pada hukum adat. Pengadopsian terhadap nilai-nilai hukum adat yang hidup dalam masyarakat Indonesia dalam kaitannya dengan sistem publikasi pendaftaran tanah ini bukannya tidak beralasan. Hal ini karena Hukum yang ideal adalah hukum yang berpangkal dan sesuai dengan jiwa bangsa. Farida Fatittingi mengatakan Hukum harus dipandang sebagai penjelmaan dari suatu jiwa bangsa. ⁴⁶UPPA sebagai hukum agraria nasional secara tegas menjadikan hukum adat sebagai landasan materil yang tertuang dalam Pasal 5 undang-undang tersebut yaitu:

"Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

⁴⁴ Konsep hubungan hak ulayat (hak komunal) dengan hak individu seperti ini oleh Terhaar digambarkan dengan teori mengembang mengempis. Lihat Terhaar, *Asas-Asas Hukum Adat*, bandingkan pula dengan Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 282.

⁴⁵ Ilyas Ismail, "Kajian Terhadap Hak Milik Atas Tanah Yang Terjadi Berdasarkan Hukum Adat", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Nomor 56, April 2012, hlm. 5-6.

⁴⁶ Dikutip oleh Husen Alting, "Penguasaan Tanah Masyarakat Hukum Adat (Suatu Kajian terhadap Masyarakat Hukum Adat Ternate)", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No. 1, Januari 2011, hlm. 90.

Kembali pada batas 5 tahun sebagaimana yang diatur oleh Pasal 32 (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, maka apakah mungkin seseorang yang menduduki tanahnya serta menjaga dan memelihara tanahnya sama sekali tidak mengetahui bahwa tanahnya telah dikuasai dan diduduki oleh pihak lain bahkan mendaftarkannya untuk mendapatkan sertifikat? Sekiranya seorang pemilik sejati melaksanakan haknya secara benar, yaitu menduduki, menguasai dan mengusahakan tanahnya secara nyata, maka tentu pensertifikatan tanah oleh pihak lain tentunya tidak akan terjadi tanpa sepengetahuan pemilik sejati dalam waktu 5 tahun tersebut.⁴⁷ Hal ini berhubungan dengan ketentuan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang mensyaratkan waktu 5 tahun untuk tidak dapat diajukannya tuntutan pelaksanaan hak dari pihak yang merasa memiliki, sepanjang sertifikat yang diterbitkan adalah sah, dan tanah diperoleh dengan itikad baik oleh pemegang sertifikat serta tanah dikuasai secara nyata oleh pemegang serta tanah dikuasai secara nyata oleh pemegang sertifikat tersebut.⁴⁸

Pelajaran yang dapat diambil dari kebijakan sistem publikasi negative yang dianut Indonesia adalah, Tanah harus diperoleh dengan itikad baik, kemudian dikuasai dan diduduki secara nyata, dan dilanjutkan dengan mendaftarkan hak atas tanah. Menguasai tanah dengan itikad baik dan mendaftarkan hak merupakan perbuatan yang harus dilakukan bersamaan. Tidak cukup hanya menduduki saja tanpa mendaftarkan, dan tidak cukup mendaftarkan saja tanpa menduduki. Maksudnya, subjek hukum yang merasa berhak atas bidang tanah, harus menduduki tanahnya secara nyata, menjaga, mengolah dan mendaftarkannya. Sebaliknya bila telah mendaftarkan tanah, maka pemegang hak harus benar-benar menjaga objek yang menjadi haknya.

Sistem publikasi tanah negatif sejauh ini masih merupakan sistem publikasi yang paling relevan dengan situasi dan kondisi masyarakat Indonesia. Selain itu, berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal yang berlaku, sistem tersebut relevan sebagai sarana mendidik masyarakat untuk memelihara tanah yang menjadi objek haknya dan kemudian mendaftarkan hak tersebut. Terbukti meskipun sudah ada upaya dalam rangka menuju sistem publikasi pendaftaran tanah yang bersifat positif di Indonesia, namun nyatanya setelah dilakukan kajian dan penelitian didapat kesimpulan bahwa upaya perubahan sistem publikasi ke arah positif tersebut belum dapat dilakukan karena sistem peraturan perundang-undangan yang belum memenuhi syarat dan keadaan administrasi pendaftaran tanah di Indonesia yang belum sempurna.⁴⁹

⁴⁷ Hal ini karena faktanya sebagian orang mencoba mengajukan gugatan ke Peradilan umum untuk mengambil alih hak atas tanah, meski sebenarnya si penggugat ini hanyalah penggarap tanah, bukan pemilik sejati. Dalam Elza Syarieff, *Op. Cit*, hlm. 72.

⁴⁸ Arifin Bur & Desi Apriani, "Sertipikat Sebagai Alat Pembuktian yang Kuat dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah", *Uir Law Riview*, Vol. 1, Nomor 2, Oktober 2017, hlm. 136.

⁴⁹ Lihat Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Kementerian Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Op. Cit*, hlm. 91.

PENUTUP

Salah satu tujuan UUPA yaitu untuk meletakkan asas kepastian hukum dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah. Indonesia sebagai negara yang besar, terdiri dari beribu pulau dengan *living law* yang beraneka ragam dari zaman leluhur memang tidak menganut sistem publikasi positif dalam kebijakan pendaftaran tanah. Namun di sisi lain, sistem publikasi negatif yang dianut bukanlah sistem publikasi negatif murni, sehingga asas kepastian hukum tetap menjadi tujuan akhir. Dengan sistem publikasi negatif selama 5 tahun, sejatinya merupakan upaya untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak sejati. Artinya sistem publikasi negatif adalah sistem yang menjamin perlindungan hukum serta kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah sesungguhnya. Sekiranya masyarakat dan kalangan pemerhati dapat memaknai hal itu dari sisi positif, yaitu untuk mendorong kesadaran masyarakat dalam rangka menduduki tanah secara nyata, memelihara, dilanjutkan dengan mendaftarkan haknya, sehingga terwujud kepastian hukum dan diperoleh perlindungan hukum bagi pemegang hak sejati dan pemegang hak yang beritikad baik. Secara filosofis, system ini sangat sesuai dengan nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, dimana tanah harus diperoleh dengan itikad baik, diduduki secara nyata dan memeliharanya. Lebih lanjut ketentuan tersebut disempurnakan oleh hukum pertanahan nasional yaitu dengan mendaftarkan hak, untuk memperoleh kepastian dan perlindungan hukum. Sebaiknya pihak yang merasa berhak atas tanah, benar-benar menguasai tanahnya secara nyata, menjaga dan melakukan pendaftaran haknya, sehingga perlindungan dan kepastian hukum diperoleh meskipun hanya dengan stelsel negatif.

Daftar Pustaka**Buku**

- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta: 2006.
- AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung: 2008.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah, Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta: 2008.
- Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Kementerian Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kajian Persiapan Perubahan Publikasi Positif Di Indonesia*, Jakarta: 2016.
- Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta: 2014.
- J.B. Daliyo, dkk. *Hukum Agraria I*, PT Prenhallindo Jakarta, Jakarta: 2001.

Muchsin dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung: 2007

Ny. Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta: 2005.

Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2016.

Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta: 2006.

Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah (Tentang Hak Milik, Hak Sewa guna, Dan Hak Guna Bangunan)*, Rineka Cipta, Jakarta: 2003.

Tolib Setyadi, *Intisari Hukum Adat Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan)*, Alfabeta Bandung: 2008.

Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta: 2012.

White Paper, *Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Nasional*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas, 2013.

Jurnal

Arifin Bur & Desi Apriani, "Sertipikat Sebagai Alat Pembuktian yang Kuat dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah", *Uir Law Riview*, Vol.1, Nomor 2, Oktober 2017.

Emmy Solina dkk, "Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Kota Tanjung Pinang dalam Mengeluarkan Sertifikat hak Kepemilikan Permukiman yang di Atas Air", *Jurnal Selat*, Volume 7, Nomor 1, Oktober 2019.

Harris Yonatan Parmahan Sibuea, "Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama kali", *Jurnal Negara Hukum*, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2011.

Husen Alting, "Penguasaan Tanah Masyarakat Hukum Adat (Suatu Kajian terhadap Masyarakat Hukum Adat Ternate)", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No. 1, Januari 2011.

Ida Nurlinda, "Telaah atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 1, Nomor 1, September 2016.

Ilyas Ismail, "Kajian Terhadap Hak Milik Atas Tanah Yang Terjadi Berdasarkan Hukum Adat", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Nomor 56, April 2012.

Istijab, "Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria", *Widya Juridika Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2018.

Nyoman Satyayudha Dananjaya, "Pembatalan Sertipikat Hak Milik dan Akibat Hukumnya Terhadap Akta Jual Beli", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 1, Nomor 1, September 2016.

Prama Widyanugraha, "Tinjauan Normatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dikaitkan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 3, Nomor 2, Maret 2019.

Peraturan Perundang-undangan

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

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai.

Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 459K/Sip/1975 tertanggal 18 September.

Sumber Lain

<https://nasional.kontan.co.id/news/sepanjang-2019-kemterian-atrbpn-tangani-3230-kasus-sengketa-pertanahan>, diakses pada tanggal 13 Oktober 2020, pukul 20.33 WIB.