

## SISTEM PUBLIKASI PERTANAHAN YANG MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

Benny Djaja<sup>1</sup> & Sherly Oktaviani<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara Jakarta  
Email: bennydjaja.bd@gmail.com

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara Jakarta  
Email: oktavianisherly16@gmail.com

Masuk : 27-11-2020,, revisi: 21-03-2023, diterima untuk diterbitkan : 23-07-2023

### ABSTRACT

*The administration of land registration is regulated in Article 19 of the Agrarian Law and as an implementation of that article, Government Regulation Number 24 of 1997 which regulates land registration which is a recht kadaster. However, there are still many problems in implementing the registration of land rights, such as legal certainty of land rights and legal protection related to the publication system. The purpose of writing this journal is to determine the application of Article 32 government regulations number 24 of 1997 regarding the strength of land title certificates in a publication system. The research method is normative research that uses a statute approach and a case approach. In Indonesia, a certificate is a proof of rights which is valid as a strong means of evidence regarding physical data and juridical data. There are loopholes that can create legal uncertainty, namely certificates as strong proof of ownership, not as absolute proof. If other parties feel aggrieved by the certificate, they can file an objection on the condition that it does not exceed 5 years since the certificate is issued, but there are still many claims for certificates that have been issued for more than 5 years. The implementation of the publication system in Indonesia still needs various improvements in the future, because at this time the rechtsverwerking institution can basically provide guarantees of legal certainty but in its implementation, it still causes losses to the actual right holders.*

**Keywords:** certificate, land registration, publication system, legal certainty

### ABSTRAK

Penyelenggaraan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, sebagai pelaksanaan dari pasal tersebut, diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah. Menurut Peraturan Pemerintah tersebut, pendaftaran tanah bersifat *recht kadaster* yaitu menjamin kepastian hukum. Namun, dalam praktik masih ditemukan banyak permasalahan terkait dengan pendaftaran tanah, salah satunya dari segi kepastian hukum hak atas tanah dan perlindungan hukum terkait dengan sistem publikasi. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui penerapan pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 terkait dengan kekuatan sertifikat hak atas tanah dalam sistem publikasi negatif mengandung unsur positif. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Dalam sistem publikasi yang dianut oleh Indonesia, sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang sesuai dengan surat ukur dan buku tanah. Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa ada celah yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, yaitu sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan yang kuat bukan sebagai tanda bukti yang mutlak. Bila ada pihak lain yang merasa dirugikan dengan diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan dengan syarat tidak melebihi 5 tahun sejak sertifikat diterbitkan, namun masih banyak terjadi permasalahan timbulnya gugatan untuk sertifikat yang sudah lebih dari 5 tahun diterbitkan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak. Penerapan sistem publikasi di Indonesia masih memerlukan berbagai perbaikan untuk kedepannya, karena pada saat ini lembaga *rechtsverwerking* pada dasarnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum namun dalam pelaksanaannya masih menimbulkan kerugian kepada pemegang hak yang sebenarnya.

**Kata Kunci:** sertifikat, pendaftaran tanah, sistem publikasi, kepastian hukum

## 1. PENDAHULUAN

Kedudukan dan fungsi dari tanah merupakan hal yang sangat penting, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Agar dapat tercipta kepastian hukum hak atas tanah oleh pemerintah diharuskan untuk

melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Pemberlakuan PP 24 Tahun 1997 merupakan wujud dari adanya kesadaran bahwa kepastian hukum atas tanah memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan dengan konsisten agar dapat menciptakan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif dan berkepastian hukum. Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah yang dilakukan secara terus-menerus dan teratur. Kegiatan tersebut berupa pengumpulan keterangan mengenai tanah-tanah yang ada di suatu wilayah, data tersebut diolah, disimpan, dan disajikan, diterbitkan tanda buktinya, dan dilakukan pemeliharaan untuk kepentingan rakyat (Suhadi & Wahasisa, 2008).

Kasus pertanahan yang ditangani oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yaitu: kasus penguasaan dan kepemilikan tanah, adanya kesalahan data fisik dan data yuridis akibat ketidak telitian pejabat pendaftaran tanah, kesalahan dalam penunjukan lokasi dan batas-batas pada saat melakukan pengukuran yang mengakibatkan tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah, putusan pengadilan yang amar putusannya bertentangan satu dengan yang lain terhadap satu objek yang sama, kasus pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tidak ada kesepakatan harga ganti rugi sementara tanah tersebut sudah dikuasai untuk kepentingan umum (Djaja, 2018).

Pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 memiliki tujuan, yaitu: (1) Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya adalah sebagai pemegang hak yang bersangkutan; (2) Memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan dan pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam penyusunan rencana perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; dan (3) Terselenggaranya tertib administrasi di bidang pertanahan.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali, dilakukan secara sistematis dan sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang diselenggarakan atas prakarsa pemerintah yang dilakukan secara serentak meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum terdaftar di suatu wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali atas permintaan pihak yang berhak atas tanah mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kecamatan secara individual atau massal.

Ada 2 macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Kedua sistem pendaftaran tanah ini melihat apa yang didaftar, bentuk penyajian dan penyimpanan data serta bentuk tanda bukti haknya. Sistem pendaftaran tanah yang digunakan oleh Indonesia adalah sistem pendaftaran hak, bukan pendaftaran akta. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Pembukuan dalam buku tanah dan pencatatan pada

surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak atas bidang tanah dan pemegang hak yang diuraikan dalam surat ukur tersebut secara hukum sudah didaftarkan (Harsono, 2013).

Dalam penyelenggaraan pendaftaran hak, bukan akta yang didaftarkan tetapi hak yang diciptakan dan perubahan-perubahan kemudiannya karena akta hanya merupakan sumber datanya. Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dalam sistem ini bersifat aktif yaitu dengan melakukan pengecekan kebenaran data sebelum melakukan pendaftaran hak di dalam buku tanah. Sertifikat hak atas tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang menjadi satu dalam sampul dokumen, dengan adanya salinan register merupakan tanda bukti telah diterbitkannya sertifikat.

Sehubungan dengan pemberian kepastian hukum mengenai subjek dan objek hak-hak atas tanah, maka pemerintah mengharuskan untuk melakukan pengumuman mengenai hak-hak atas tanah, meliputi: (1) Pengumuman mengenai subyek yang menjadi pemegang hak yang disebut juga dengan asas publikasi dengan tujuan agar masyarakat luas dapat mengetahui tentang subyek dan obyek atas suatu bidang tanah, implementasi dari asas publikasi harus dilakukan dengan melakukan pendaftaran hak atas tanah terlebih dahulu; dan (2) Penetapan mengenai letak, batas-batas, dan luas bidang tanah yang dimiliki oleh subyek hak atas tanah, dikenal dengan asas spesialisitas, implementasinya adalah dengan mengadakan kadaster (Soerodjo, 2003).

Kasus pertanahan yang sering ditangani oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah penetapan hak dan pendaftaran tanah yang disebabkan oleh adanya kesalahan data fisik maupun data yuridis oleh pemohon pendaftaran tanah, atau adanya kesalahan pejabat pendaftaran tanah yang menyebabkan timbulnya kerancuan pada sertifikat yang diterbitkan dan/atau atas kepemilikan hak atas tanah yang bersangkutan. Kasus pertanahan ini juga dapat terjadi karena penipuan dan pemalsuan data-data yang digunakan sebagai dasar pendaftaran nama, kasus tersebut dapat juga berujung pidana di samping sengketa pertanahan.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah pada garis besarnya dikenal dua sistem publikasi yaitu sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif. Perbedaan kedua sistem publikasi tersebut terletak pada jenis sistem pendaftarannya. Sistem publikasi positif menggunakan sistem pendaftaran hak, sedangkan publikasi negatif menggunakan sistem pendaftaran akta. Dalam sistem publikasi negatif, setiap terjadi perubahan sertifikat tanah maka wajib dibuatkan akta baru dan data yuridis yang diperlukan harus dicari di dalam akta-akta yang bersangkutan, dan untuk memperoleh data yuridis tersebut harus melakukan *title search* yang dapat memakan waktu dan biaya lebih banyak. Dalam sistem publikasi negatif, berlaku asas *nemo plus juris*, artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dimilikinya. Seseorang yang tidak berhak atas sebidang tanah dengan sendirinya tidak dapat melakukan suatu perbuatan hukum atas tanah tersebut, termasuk mendaftarkan dan mengalihkan hak atas tanah itu kepada orang lain (Legianty et al., 2019) Dalam sistem publikasi negatif, sertifikat berfungsi sebagai alat bukti yang bersifat kuat, maksud dari sertifikat merupakan alat bukti yang kuat yaitu seperti yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997, selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya maka data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus dianggap sebagai data yang benar. Negara secara pasif menerima data fisik dan data yuridis yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran dan tidak menjamin kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat adalah data yang benar, karena yang diutamakan adalah kebenaran formalnya saja. Apabila ditemukan kesalahan data dalam sertifikat, maka pihak yang merasa lebih berhak atas tanah itu dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat. Pada sistem publikasi negatif ini, negara tidak memberikan kompensasi ganti rugi kepada pihak-pihak yang kehilangan hak atas tanahnya.

Sistem publikasi positif dapat memperoleh data yuridis tanpa harus melakukan *title search* pada akta-akta yang ada serta memberikan kepastian hukum pada tanah yang didaftarkan. Pemerintah sebelum melakukan pendaftaran telah memeriksa dan meneliti setiap berkas yang diajukan tersebut, sehingga pemerintah dapat menjamin kebenaran dan keabsahan data yang telah didaftarkan. Subjek hak yang sudah terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah merupakan pemegang hak yang sah dan tidak dapat diganggu gugat dengan dasar atau alasan apapun juga. Sertifikat berfungsi sebagai alat pembuktian yang mutlak sehingga pihak ketiga yang beritikad baik bertindak atas sertifikat tersebut akan mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak, meskipun di kemudian hari terbukti bahwa keterangan yang ada di dalam sertifikat tersebut tidak benar. Subjek dan objek yang didaftarkan telah pasti, maka tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa lebih berhak atas tanah itu tidak dapat melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertifikat tersebut. Apabila ternyata terdapat kesalahan prosedur dalam pendaftarannya yang mengakibatkan kerugian bagi pihak yang mungkin lebih berhak, negara akan memberikan ganti kerugian berupa kompensasi dalam bentuk yang lain (Santoso, 2010).

Pendaftaran tanah dilaksanakan dengan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Namun dalam praktiknya penerapan asas murah dan sederhana diperlukan kajian ulang karena dianggap akan berdampak bagi produk yang akan dihasilkan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah berupa sertifikat hak atas tanah. Dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah diperlukan pengurukan yang menghasilkan data yang akurat agar menjamin kepastian hukum atas bidang-bidang tanah bagi para pihak yang berkepentingan untuk melakukan perbuatan hukum.

Dalam pelaksanaan sistem publikasi di Indonesia masih menemukan kendala dan kekurangan, hal tersebut dapat dilihat dari Studi Putusan Pengadilan Negeri Tangerang Nomor 367/Pdt.G/2018/PN.Tng. Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut Indonesia mencerminkan ketidakpastian bagi para pihak selaku pemegang hak atas tanah serta bagi mereka yang beritikad baik atas sebidang tanah yang sudah didaftarkan, proses memperoleh data yuridis yang dapat memakan waktu dan biaya karena menggunakan bantuan ahli, negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis, tidak memberikan jaminan ganti kerugian apabila mengalami kehilangan hak atas tanah akibat pengalihan hak atas tanah atau tindakan dari pihak-pihak lain. Dari hal tersebut, apakah Indonesia perlu melakukan perubahan sistem pendaftaran tanah dari sistem publikasi negatif mengandung unsur positif menjadi sistem publikasi positif, yang berakibat hukum pada sertifikat hak atas tanah merupakan satu-satunya tanda bukti hak mutlak bagi pemegang hak yang bersangkutan, sehingga pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan itikad baik mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan, maka permasalahan yang ingin diteliti adalah bagaimana sistem publikasi pertanahan yang menjamin kepastian hukum sertifikat hak atas tanah dan bagaimana kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah yang sudah didaftarkan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sistem publikasi pertanahan yang menjamin kepastian hukum sertifikat hak atas tanah dan untuk mengetahui kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah yang sudah didaftarkan. Kegunaan penelitian secara teoritis untuk memberikan sumbangan pemikiran atas jawaban terhadap tanah.

## 2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif yang melihat hukum sebagai norma atau kaidah (asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan). Penelitian hukum normatif yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum (Soekanto, 1983). Penelitian ini melihat hukum sebagai norma khususnya peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penerapan norma hukum positif terkait dengan kekuatan sertifikat dalam sistem publikasi. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum primer yang bersifat otoritatif yang terdiri dari peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan yurisprudensi berupa putusan Pengadilan Negeri Tangerang Nomor 367/Pdt.G/2018/PN.Tng. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka berupa pencarian data dan informasi melalui buku-buku, putusan hakim, peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang ditangani dan pendekatan kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan menelaah kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif, data yang terkumpul tidak berupa angka-angka, melainkan kata-kata (Mahmud, 2017).

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### **Penerapan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 Terkait dengan Kekuatan Sertifikat dalam Sistem Publikasi**

Kepastian subjek dan objek hak sangat diperlukan dalam hak-hak atas tanah, sehingga oleh pemerintah diselenggarakan suatu sistem keterbukaan berupa pengumuman mengenai hak atas tanah yang disebut dengan sistem publikasi. Publikasi merupakan asas di mana setiap orang dianggap telah mengetahui semua hak-hak atas tanah dan semua perbuatan hukum yang dilakukan terhadap tanah yang bersangkutan. Dalam sistem publikasi pendaftaran tanah pertanyaan yang timbul adalah sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah terdaftar, jika kemudian ternyata data tersebut tidak benar.

Sistem publikasi yang dianut oleh Indonesia menurut UUPA adalah sistem publikasi negatif mengandung unsur positif. Maksud dari sistem publikasi negatif mengandung unsur positif adalah sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak, tetapi sistem publikasinya tidak mutlak mengandung unsur positif. Hal ini dikarenakan data fisik dan data yuridis dalam sertifikat tanah belum pasti benar, meskipun harus diterima di muka pengadilan sebagai data yang benar selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya (Indiraharti, 2009).

Sistem publikasi negatif mengandung unsur positif dapat dilihat dari surat-surat tanda bukti hak yang dihasilkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Dalam sistem publikasi ini pihak-pihak yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut, dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya sudah terdaftar dalam sertifikat. Namun, pihak yang ingin mempertahankan haknya memiliki batasan waktu untuk melakukan gugatan yaitu hanya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tanah tersebut.

Dapat diketahui bahwa ketentuan dalam Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 tahun 1997, sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat memiliki arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya atau dengan alat bukti lain, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Ketentuan tersebut dapat membuat seseorang dapat dengan mudah mengajukan gugatan sebagai tanda keberatan atas kepemilikan suatu tanah, namun kemudahan tersebut dapat membuktikan bahwa kepastian hukum bagi pemilik tanah yang namanya tercantum di sertifikat masih sangat kurang.

Pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah, tidak mengakibatkan bahwa subjek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu menjadi kehilangan haknya, karena subjek hak dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang sudah terdaftar di dalam buku tanah. Timbulnya ketidakpastian hukum, sebab setiap subjek hak yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut dapat melakukan gugatan terhadap pihak lain yang namanya telah terdaftar dalam suatu sertifikat tanah.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terdapat beberapa hambatan yaitu: (1) Faktor kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, masyarakat kurang mendapat informasi yang akurat tentang pendaftaran tanah sehingga mempengaruhi kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya; (2) Anggapan masyarakat bahwa diperlukan biaya yang mahal untuk mendaftarkan tanahnya; (3) Masyarakat menganggap memerlukan waktu yang lama dalam pengurusan sertifikat; (4) Masyarakat menganggap alas hak atas tanah yang mereka miliki sudah sangat kuat untuk membuktikan kepemilikan atas tanah; (5) Sistem publikasi yang digunakan di Indonesia adalah sistem publikasi negatif mengandung unsur positif.

Masalah yang terjadi dalam praktik yaitu ketika seseorang telah memiliki tanah dengan bukti Akta Jual Beli, surat Girik dan pembayaran PBB atas suatu tanah, setelah 39 tahun ia baru ingin mendaftarkan tanahnya. Namun masalah yang timbul adalah tanah tersebut sudah bersertifikat atas nama orang lain. Pihak kedua ini membeli tanah dengan itikad baik dan melewati semua prosedur hukum, ia sudah memiliki hak atas tanah tersebut selama 20 tahun. Dalam kurun waktu 20 tahun itu, tidak ada pihak yang merasa keberatan dengan diterbitkannya sertifikat Hak Guna Bangunan tersebut. Kemudian pihak pertama mengajukan keberatan atas terbitnya sertifikat tersebut dan melakukan gugatan kepada pihak kedua karena merasa lebih berhak atas tanah tersebut karena sudah membeli tanah tersebut sejak tahun 1976 sedangkan pihak kedua membeli tanah tersebut pada tahun 1998. Pihak pertama merasa aman atas kepemilikan tanah tersebut karena transaksi jual beli dilakukan berdasarkan pada hukum adat, yaitu bersifat tunai, dan terang karena dibuat di hadapan kepala desa, dan bersifat riil atau nyata artinya menunjukkan secara nyata dan sebagai bukti dilakukan perbuatan hukum jual beli tersebut.

Dari masalah tersebut dapat dilihat bahwa betapa pentingnya pendaftaran hak atas tanah, karena akibat hukum peralihan hak atas tanah karena jual beli terhadap tanah yang belum didaftarkan adalah sah menurut hukum apabila peralihan hak atas tanah tersebut sudah memenuhi syarat materiil jual beli yaitu terang dan tunai. Namun di lain sisi juga menimbulkan akibat hukum lainnya yaitu kerugian bagi pihak pemegang hak atas tanah karena tidak adanya jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah. Jual beli tanah tidak dapat diselesaikan hanya oleh para pihak yang bersangkutan, sangat diperlukan campur tangan pejabat yang berwenang untuk menyelesaikannya karena segala peralihan hak milik atas tanah karena jual beli harus mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar jual beli tersebut

dianggap sah menurut hukum dan meminimalisir terjadinya sengketa di kemudian hari (Rosandi, 2016).

Menyangkut pada permasalahan pendaftaran tanah, belum terciptanya jaminan kepastian hukum, maka timbul gejala penguasaan dan pengusahaan atas bidang tanah yang belum dilakukan pendaftaran tanah dan mengakibatkan terjadinya masalah pertanahan dimana ada pihak lain yang berani mengklaim atas suatu bidang tanah yang bukan miliknya, sementara hukum agraria dianggap lemah untuk dilaksanakan sehingga dianggap belum mampu mewujudkan seluruh tuntutan yang diinginkan warga negara dalam mengatur dan melindungi hak-hak atas tanah.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah sistem publikasi negatif mengandung unsur positif. Pengertian negatif adalah dari data-data tersebut jika ternyata data dalam sertifikat tidak benar, maka masih dapat dilakukan gugatan atas sertifikat hak atas tanah tersebut, sedangkan pengertian mengandung unsur positif adalah bahwa para petugas pendaftaran yang berwenang bersifat tidak pasif, mereka tidak hanya menerima begitu saja apa yang diajukan oleh para pemohon pendaftaran tanah, petugas pelaksana diwajibkan untuk mengadakan pembuktian yang seperlunya terhadap data-data yang diberikan oleh pemohon dengan cara melakukan pengecekan terhadap data yang ada untuk meminimalisir adanya kekeliruan yang dapat menyebabkan sengketa di kemudian hari (Safitri, 2020).

Berlainan dengan sistem pendaftaran tanah di Indonesia, sebagian besar negara-negara di dunia sudah menerapkan sistem publikasi positif sebagai sistem pendaftaran tanahnya, terutama negara-negara maju. Australia menggunakan sistem pendaftaran tanah sistem publikasi positif yang dikenal dengan nama sistem *Torrens*. Di Malaysia, selain menerapkan sistem publikasi positif, juga menerapkan prinsip-prinsip hukum Islam dan hukum adat. Hongkong merubah sistem publikasi negatif menjadi sistem publikasi positif, untuk perlindungan hak atas tanahnya, Hongkong menerapkan *title insurance*. *Title insurance* adalah sebuah asuransi hak yang berfungsi untuk mengatasi atau mengurangi risiko atas kemungkinan kehilangan hak atas tanah (Indiraharti, 2009).

### **Kepastian Hukum Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah yang Sudah Didaftarkan**

Pendaftaran tanah memiliki tujuan yaitu untuk memperoleh kepastian hukum hak atas tanah dan memberikan perlindungan hukum kepada subjek pemegang hak atas tanah. Pada kegiatan pendaftaran hak atas tanah dapat menghasilkan sertifikat hak atas tanah sehingga semakin terwujudnya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak. Terhadap adanya hukum tertulis maka pihak-pihak yang ingin melakukan perbuatan hukum akan dengan mudah mengetahui kaidah-kaidah hukum yang mengatur dan mengetahui wewenang-wewenang serta kewajiban-kewajiban yang berkenaan dengan tanah tersebut. Sertifikat hak milik atas tanah dilihat secara fisik merupakan sebuah surat yang dibuat dengan tujuan sebagai bukti hak milik atas tanah, dan sebagai alat bukti terhadap sengketa yang timbul di kemudian hari jika ada pihak lain yang mengklaim hak atas tanah tersebut.

Kepastian hukum terhadap sertifikat dapat dilihat dari sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang kuat, karena data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Secara normatif, kepastian hukum tentunya memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia sebagai pendukungnya.

Kepastian hukum mempunyai dua segi yaitu, *pertama*, mengenai soal dapat ditentukannya hukum dalam hal-hal yang konkret, memberikan jaminan bahwa hukum dijalankan sehingga pihak-pihak yang berhak dapat memperoleh haknya dan putusan dapat dilaksanakan. *Kedua*, kepastian hukum berarti memberikan keamanan hukum, yang berarti kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap para pihak dalam kesewenangan hakim dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu (Shidarta, 2006). Kepastian hukum yang dimaksud dalam pendaftaran tanah adalah kepastian atas apa yang merupakan haknya, siapa subjek hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut, kepastian hukum mengenai lokasi, batas-batas, dan luas bidang tanah (Tehupeiory, 2012).

Sertifikat sebagai salah satu dokumen pertanahan merupakan hasil dari proses pendaftaran tanah, dokumen-dokumen pertanahan tersebut dapat memberikan jaminan dan pegangan bagi pihak yang ingin melakukan perbuatan hukum dan memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, maka dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa sertifikat tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini berarti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti yang lain, maka data fisik dan data yuridis yang tercantum didalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat bukti yang kuat dan sah, dan merupakan tanda bukti hak milik atas tanah, walaupun bukti kepemilikan hak milik atas tanah tersebut masih dapat dibuktikan dengan alat bukti lain, yaitu dengan saksi-saksi, akta jual beli, maupun surat keputusan pemberian hak.

Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 bertujuan untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan di pihak lain secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang menguasai dan/atau memiliki sebidang tanah dengan itikad baik dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dengan penerbitan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan. Kelemahan sistem publikasi negatif adalah pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut. Penguasaan tanah selanjutnya juga dilindungi oleh hukum dari gugatan pihak lain, jika perbuatan hukum pemindahan hak tersebut sudah dilakukan dengan itikad baik, sesuai dengan hukum yang berlaku. Itikad baik mempunyai bobot penilaian yang tinggi dalam hukum, khususnya hukum adat yang merupakan dasar hukum tanah nasional.

Kekuatan pembuktian dari suatu sertifikat hak atas tanah yang dimiliki oleh pemegang hak yang pada dasarnya dijamin oleh undang-undang karena di dalamnya tertulis secara jelas mengenai jenis hak, keterangan fisik mengenai tanah, beban atas tanah tersebut dalam peristiwa hukum yang saling berhubungan dengan tanah tertentu yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah kantor pertanahan maka data-data tersebut dianggap benar. Walaupun fungsi utama sertifikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti tetapi pada kenyataannya sertifikat bukan merupakan satu-satunya alat bukti kepemilikan hak atas tanah.

Kelemahan tersebut umumnya diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Namun hukum pertanahan Indonesia secara eksplisit menganut prinsip-prinsip hukum adat, maka lembaga hukum tersebut pada dasarnya tidak dikenal dalam

UUPA. Hukum adat mempunyai lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan publikasi negatif, yaitu lembaga *rechtsverwerking* sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menegaskan bahwa jika suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikatnya secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut tidak lagi dapat menuntut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat maupun kepada Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan kepada pengadilan mengenai penguasaan tanah tersebut atau penerbitan sertifikat tersebut.

Sesuai dengan adanya lembaga *rechtsverwerking*, dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan dan kemudian tanah itu dikerjakan oleh orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik yang dengan mengikuti seluruh prosedur hukum, maka hak untuk menuntut sudah tidak ada lagi. Ketentuan di dalam UUPA yang mengatur hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan yaitu dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA. Lembaga *rechtsverwerking* merupakan salah satu solusi dalam mengatasi sengketa tanah kepemilikan atau penguasaan tanah. Namun lembaga ini tidak dapat berlaku dengan sendirinya, hukum dari lembaga ini dapat berlaku jika dikemukakan oleh pemegang sertifikat dalam gugatan di pengadilan, karena hakim tidak akan menerapkan lembaga ini atas prakarsa hakim karena dalam peradilan hukum acara perdata, hakim bersikap pasif. Kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dapat ditegakkan jika adanya peraturan yang mengatur lebih khusus.

Ketidakpastian hukum timbul karena perangkat peraturan perundang-undangan yang dalam menjalankan fungsinya tidak mampu mendukung pelaksanaannya karena adanya sinkronisasi secara vertikal maupun secara horizontal pada perangkat peraturan perundang-undangan tersebut, meski sumber daya manusia dalam hak perangkat hukum dalam bidang pertanahan telah secara konsisten dan konsekuen mendukung keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut.

Tujuan pendaftaran tanah yaitu memberikan kepastian hukum hak atas tanah dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah. Perlindungan hukum ada yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif berupa tindakan pemerintah yang lebih bersikap hati-hati dalam pengambilan dan pembuatan keputusan guna mencegah terjadinya pelanggaran di kemudian hari. Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, hukuman penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan jika terjadi sengketa atau telah dilakukannya suatu pelanggaran.

Perlindungan hukum represif dapat diberikan dengan cara adanya perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem pendaftaran tanah di Indonesia disesuaikan dengan penerapan sistem publikasi tanah yang dapat saja berubah menjadi sistem publikasi positif berupa penetapan Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 berubah menjadi Undang-Undang agar lebih memiliki kekuatan hukum yang sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Pemegang hak perlu mendapatkan perlindungan yang lebih pasti melalui lembaga penjaminan atau asuransi sebagaimana yang digunakan oleh negara yang menganut sistem publikasi positif. Risiko yang dapat diharuskan untuk di *cover* dalam asuransi tanah adalah kehilangan hak atas tanah karena putusan pengadilan, kehilangan hak atas tanah karena kesalahan yang dilakukan petugas kantor pertanahan atau adanya cacat administrasi. Sebelum tanah diasuransikan maka

perlu adanya pemeriksaan terhadap tanah tersebut yang dikenal dengan *title search* yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang untuk menyatakan bahwa tanah itu *clean and clear*. Penerapan asuransi atas tanah untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum dari sertifikat sangat layak untuk diusulkan untuk dilaksanakan karena mengingat sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang masih menggunakan sistem publikasi negatif. Penerapan asuransi ini merupakan salah satu langkah awal untuk menuju perubahan sistem publikasi negatif mengandung unsur positif menjadi sistem publikasi positif. Lembaga penjaminan dan pengelolaan asuransi atas tanah tersebut perlu ada kerja sama dengan pemerintah atau dipegang oleh pemerintah dan perlu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Banyak tanah yang tidak didaftarkan pada badan pertanahan setempat, sehingga tanah-tanah tersebut belum memiliki surat atau sertifikat kepemilikan yang sah sehingga menimbulkan banyaknya kasus sengketa tanah. Salah satu masalah yang kerap terjadi adalah ada pihak lain yang menyatakan bahwa tanah itu miliknya karena pemilik asli tidak memiliki sertifikat hak atas tanah. Menanggapi masalah tersebut, pemerintah membuat program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap). PTSL diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018. PTSL adalah program sertifikasi gratis dari pemerintah, yang kegiatannya berupa pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. PTSL memiliki tujuan yaitu untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah secara cepat, lancar, aman, sederhana, pasti, sehingga dapat mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

#### 4. KESIMPULAN DAN SARAN

##### Kesimpulan

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu sistem pendaftaran tanah publikasi negatif mengandung unsur positif. Maksud dari sistem publikasi negatif mengandung unsur positif adalah sistem pendaftaran tanah ini menggunakan sistem pendaftaran hak, tetapi sistem publikasinya tidak positif murni. Hal ini dikarenakan, data fisik dan data yuridis dalam sertifikat tanah tidak dijamin kebenarannya meskipun harus diterima sebagai data yang benar dalam kehidupan sehari-hari maupun di Pengadilan selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Pihak yang mengalami kerugian atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan gugatan namun pemerintah tidak memberikan jaminan ganti rugi. Dalam penerapan sistem publikasi negatif mengandung unsur positif, masih mengalami kesenjangan dalam aturan normatif dengan pelaksanaannya, belum adanya ketidakpastian hukum dan perlindungan hukum atas pemegang hak.

Hukum pertanahan Indonesia secara eksplisit menganut prinsip-prinsip hukum adat, hukum adat mempunyai lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan publikasi negatif, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Lembaga *rechtsverwerking* memiliki ketentuan bahwa setelah 5 (lima) tahun sertifikat tanah tak dapat digugat, hal tersebut memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pihak yang memperoleh hak atas tanah dengan itikad baik, namun di sisi lain ketentuan tersebut juga mempunyai risiko dalam hal tidak memberikan perlindungan hukum kepada rakyat kecil yang belum paham hukum pertanahan tersebut. Publikasi yang dilakukan tidak menjamin masyarakat akan mengetahui adanya pengumuman tentang penerbitan sertifikat.

##### Saran

Pendaftaran tanah adalah tugas dan beban pemerintah, akan tetapi untuk mewujudkan keberhasilan pendaftaran tanah sangat tergantung pada dukungan dan peran PPAT dan Kantor

Pertanahan di dalam melakukan tugas tanggung jawabnya sehingga dapat meminimalisir kesalahan dalam melakukan pendataan tanah dan juga tentunya partisipasi aktif dan/atau peranan masyarakat terutama para pemegang hak. Dalam hal penerapan sistem publikasi, dirasakan Indonesia perlu mengubah sistem publikasinya menjadi sistem publikasi positif. Ketentuan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 perlu dilakukan perubahan agar pemegang hak yang sebenarnya jangan sampai mengalami kerugian dari pelaksanaan ketentuan tersebut.

Saran yang dapat diberikan adalah tidak adanya batasan jangka waktu untuk mempertahankan suatu hak atas tanah yang sekarang diatur selama 5 (lima) tahun terhitung sejak diterbitkannya sertifikat, akan tetapi difokuskan pada beban pembuktian. Beban pembuktian dibebankan kepada pihak-pihak yang menyangkal atau pihak-pihak yang menyatakan haknya terlebih dahulu. Perlunya kedudukan lembaga *rechtsverwerking* yang lebih kuat dan dapat dijadikan dasar diputusnya suatu perkara oleh hakim, maka Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 perlu ditingkatkan menjadi Undang-Undang tentang Pendaftaran Tanah.

### Ucapan Terima Kasih

Ucapan terima kasih kepada Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, yang sudah memberikan kesempatan untuk menulis artikel ini, dan juga terima kasih kepada para pihak yang sudah membantu dalam penulisan artikel ini.

### REFERENSI

- Djaja, B. (2018). Quo vadis Undang-undang Pokok Agraria? Tinjauan terhadap permasalahan pertanahan di usia Undang-undang Pokok Agraria yang ke lima puluh delapan tahun. *Era Hukum*, 16(1), 24-48. <https://doi.org/10.24912/erahukum.v16i1.2372>
- Harsono, B. (2013). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Universitas Trisakti.
- Indiraharti, N. S. (2009). Tinjauan mengenai title insurance di Hongkong. *Jurnal Hukum*, 6(2), 52-69.
- Legianty, F. A., Yunanto, & Irawati (2019). Perjanjian jual beli tanah yang melanggar asas nemo plus juris pada pendaftaran tanah. *Notarius*, 12(2), 1027-1039.
- Mahmud, P. M. (2017). *Penelitian hukum: Edisi revisi*. Kencana Prenada Media.
- Rosandi, B. H. P. (2016). Akibat hukum jual beli hak atas tanah yang belum didaftarkan. *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, 4(3), 423-435. <https://doi.org/10.29303/ius.v4i3.356>
- Rudiyanto, A., Oktorialdi, Hussein, U. M., Tambunan, R., Apriyana, N., Amalia, M., Yulianti, S., Hernydawaty, Aswicaksana, Noor, R., Ciptadi, E. Y., Khalik, I., Widayati, L., Sesotyningtyas, M., Pranadi, R., Krisnawati, S., Saryanto, C., & Supriatna, U. (2016). *Kajian persiapan perubahan sistem pendaftaran tanah publikasi positif di Indonesia*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional atau Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Santoso, U. (2010). *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Kencana.
- Shidarta. (2006). *Moralitas profesi hukum: Suatu tawaran kerangka berpikir*. Refika Aditama.
- Soerodjo, I. (2003). *Kepastian hukum pendaftaran hak atas tanah di Indonesia*. Arkola.
- Soekanto, S. (1983). *Pengantar penelitian hukum*. UI Press.
- Suhadi & Wahasisa, R. (2008). *Buku ajar pendaftaran tanah*. Universitas Negeri Semarang.
- Tehupeiory, A. (2012). *Pentingnya pendaftaran tanah di Indonesia*. Raih Asa Sukses.