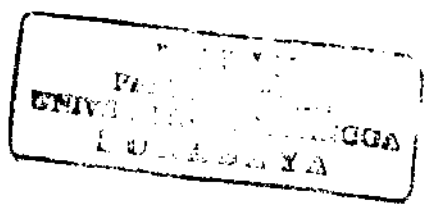


AA
7/10/2003
1000

TESIS

**PENERAPAN LEMBAGA *RECHTVERWERKING*
SEBAGAI UPAYA UNTUK MENGATASI
KELEMAHAN SISTEM PUBLIKASI NEGATIF
GUNA MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM
BAGI PEMILIK HAK ATAS TANAH**

TESIS



Di susun oleh :

**NOVITASARI DIAN PHRA HARINI SE SH
030110117 N**

**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
FAKULTAS HUKUM
SURABAYA
2003**

**PENERAPAN LEMBAGA *RECHTVERWERKING*
SEBAGAI UPAYA UNTUK MENGATASI
KELEMAHAN SISTEM PUBLIKASI NEGATIF
GUNA MENJAMINKEPASTIAN HUKUM
BAGI PEMILIK HAK ATAS TANAH**

TESIS

**Diajukan Guna Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan
Dalam Program Studi Kenotariatan di Fakultas Hukum
Universitas Airlangga Surabaya**



Di susun Oleh:

NOVITASARI DIAN PHRA HARINI SE SH

030110117 N



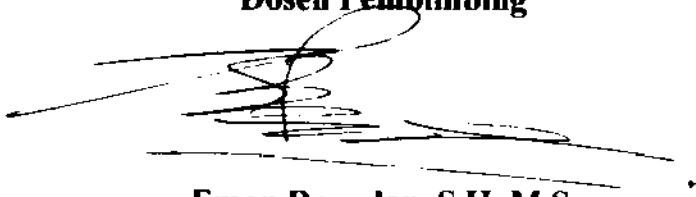
**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
FAKULTAS HUKUM
SURABAYA
2003**

LEMBAR PENGESAHAN

**Tesis ini telah disetujui untuk diuji
Pada Tanggal 14 November 2003**

Oleh :

Dosen Pembimbing



Eman Ramelan, S.H., M.S.

NIP. 131 286 715

Mengetahui,

**Ketua program Studi Magister Hukum
Program Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum
Universitas Airlangga**



Prof. Dr.H. Moch. Isnaeni, S.H., M.S.

NIP. 130 604 270

**Tesis ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Panitia Penguji
Pada Tanggal 14 November 2003**

PANITIA PENGUJI TESIS

KETUA : Prof. Dr. H Moch Isnaeni, SH, MS

ANGGOTA : 1. Eman Ramelan, SH, MS

2. Dr. Hj. Sri Hajati, SH, MS

ABSTRAKSI

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia memiliki tujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas suatu bidang tanah. Dalam praktek pendaftaran tanah yang menjadi persoalan adalah kurangnya kepercayaan masyarakat akan kebenaran data fisik dan data yuridis serta kepastian hak berdasarkan data tersebut. Padahal produk akhir pendaftaran tanah adalah terbitnya sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang bersifat kuat.

Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia terdapat dua sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi positif menganut sikap bahwa apa yang sudah terdaftar itu di jamin merefleksikan keadaan yang sebenarnya, baik tentang subyek maupun obyek haknya. Kelemahan sistem ini adalah subyek maupun obyek hak telah pasti, sehingga tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak sebenarnya melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertipikat tanah tersebut.

Sedangkan dalam sistem publikasi negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak dalam daftar buku tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Kelemahan sistem ini adalah dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subyek hukum yang merasa memiliki hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan terhadap pihak lain yang namanya telah terdaftar dalam sertipikat tanah.

Indonesia menganut sistem publikasi negatif, dimana pemerintah tidak menjamin sepenuhnya kebenaran data yang disajikan, namun demikian tidak dapat diartikan sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi negatif yang murni. Hal tersebut tampak dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan digunakannya kata "kuat", maka dapat dilihat bahwa sistem publikasi yang di anut adalah negatif. Sebab jika yang di anut adalah sistem publikasi positif maka kata yang tepat adalah "mutlak". Sehingga dengan demikian sertifikat hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak.

PP 24/1997 berusaha mengatasi kelemahan sistem negatif dengan mengukuhkan lembaga *Rechtverwerking*. Dengan diterapkannya lembaga ini, maka jika pada suatu bidang tanah telah diterbitkan sertipikatnya atas nama orang atau badan hukum yang memperolehnya, maka pihak lain yang merasa memiliki tanah tersebut tidak dapat menuntut haknya, apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak penerbitan sertipikat tersebut tidak mengajukan keberatan secara tertulis pada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

Dengan penerapan lembaga *Rechtverwerking* ini, diharapkan akan tercapai tujuan pendaftaran tanah yaitu mencapai kepastian hukum dan kepastian hak bagi pemilik tanah.

Kesabaran adalah matahari

Kesadaran adalah bumi

Kebenaran adalah cakrawala

Perjuangan adalah pelaksanaan kata-kata

(Rendra)

**“Maha Suci Engkau, tak adalah pengetahuan kami,
melainkan apa-apa yang Engkau ajarkan kepada kami,
sesungguhnya engkau Maha Mengetahui
lagi Maha Bijaksana**

(Q.S.Al-Baqarah: 32)

Kupersembahkan:

Almarhum Bapak Drs. Harijanto,SH

Sebagai upaya memenuhi cita-cita yang tertunda

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga tesis ini dapat selesai tepat pada waktunya dengan judul **Penerapan Lembaga *Rechtverwerking* Sebagai Upaya Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Guna Menjaminkepastian Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah**, yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Sangat kami sadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih terdapat kekurangan-kekurangan sehingga dapat dikatakan masih jauh dari sempurna. Untuk itu, kami akan sangat berterima kasih apabila ada kritik dan saran yang bersifat membangun dan ditujukan bagi penyempurnaan tesis ini.

Dalam kesempatan ini, kami ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Eman Ramelan SH MS, selaku dosen pembimbing yang dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan sejak awal hingga selesainya tesis ini.
2. Bapak Prof. Dr. H. Moch. Isaeni SH MS, selaku Ketua Program Magister Kenotariatan sekaligus sebagai Ketua Majelis Penguji Tesis.

3. Ibu Sri Hayati SH MS, selaku anggota penguji yang telah dengan sabar memberikan arahan bagi sempurnanya tesis ini.
4. Seluruh dosen Fakultas Hukum Program Magister Kenotariatan Universitas Airlangga Surabaya beserta staf.
5. Bapak yang telah ada di surga dan Ibu yang dengan kasih sayang dan doanya selalu berusaha memicu semangat kami untuk menyelesaikan tesis ini, serta adik satu-satunya, Bayu.
6. Rekan-rekan sesama mahasiswa S-2 yang telah menjadi teman seperjuangan dalam menuntut ilmu di kampus.

Semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal atas segala jasa-jasa, kebaikan serta bantuan-bantuan yang telah diberikan pada kami.

Akhir kata semoga karya ini dapat bermanfaat bagi semua yang membacanya.

Surabaya, November 2003

Novitasari Dian PH

Ucapan Terima Kasih

Ucapan Terima Kasih saya persembahkan kepada mereka, yakni:

1. Bapak yang telah berpulang. Semoga apa yang saya raih kali ini bisa sepaham dengan cita-cita bapak di masa yang lalu.
2. Ibu dan Bayu, adikku. Terpenuhi sudah satu obsesiku.
3. Satu-satunya di dunia, Mas Gde, karenanya apa yang hanya mampu kubayangkan bisa terwujud nyata. Terima kasih dari lubuk hatiku yang paling dalam. Aku berharap semua tidak berakhir tragis.
4. Yang tersabar di dunia dan seperti ibu sendiri, Ibu Emmy di Kali Kepiting. Tidak ada ibu kost sebaik dan sesabar beliau. Juga trim's buat Vivi dan Rena yang selalu menemani, and si "Predator" Ima.
5. Teman-teman di kos, mBak Septi, jangan mikirin si "Madura" lagi ya...: mBak Yeti, adalah suatu kebanggaan kita bisa dapat A! ha...ha... nggak ngira ya? Aku masih ingat ekspresi mBak Ye: mBak Sri, gempanya sampe terasa di Malang; Ika, hati-hati jagain ponakanku ya...; dan temanku yang rame Maya, jiwa wiraswasta-mu itu lo... asyik!!!. Juga teman-teman lain di kampus...yang penuh ambisi dan intrik-intrik.
6. Paling special ucapan terima kasih buat teman-teman yang juga spesial pake telur, Yu Naning... biar kamu sekarang sombong, tapi aku masih tetap ingat dan tetap sayang; Evi "Nchan"...si mungil yang berani, teman senasib dan seperjuangan, kita masih jadi lakon nih! Juga Mamik "Ajeng Juminten"... jangan terlalu sering layangan, biar rambutmu nggak merah..., and Lilis "Nyemik", diantara yang sombong, kamu yang paling sombong! Nggak pernah SMS apalagi telpon... tapi aku tetap sayang kamu. Merekalah semua yang pernah berbagi suka dan duka bersama.
7. Buat semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu tetapi tetap ikut berperan dalam hidupku. Terima kasih sebanyak-banyaknya.

Malang, November 2003

Dian

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

ABSTRAKSI	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang Masalah.....	1
2. Rumusan Masalah.....	8
3. Tujuan Penelitian.....	8
4. Manfaat Penulisan.....	8
5. Kajian Pustaka.....	8
6. Metodologi Penelitian.....	15
6.1. Pendekatan Masalah.....	15
6.2. Bahan Hukum.....	16
6.3. Metode Pengumpulan Bahan-bahan Hukum.....	16
6.4. Analisa Bahan Hukum.....	16
7. Sistematika Penulisan.....	17
BAB II PENERAPAN LEMBAGA RECHTVERWERKING DALAM SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA	
1. Lembaga <i>Rechtverwerking</i>	19
1.1. Lembaga <i>Rechtverwerking</i> Sebagai Norma Hukum Positif.....	19
1.2. Lembaga <i>Rechtverwerking</i> Sebagai Sistem Pembuktian.....	23
2. Lembaga <i>Rechtverwerking</i> Sebagai Upaya Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif.....	28
2.1. Arti penting Lembaga <i>Rechtsverwerking</i>	28
2.2. Kemungkinan Penerapan Lembaga <i>Rechtsverwerking</i>	29
BAB III BENTUK KEPASTIAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH	
1. Sertifikat Sebagai Produk Akhir Pendaftaran Tanah.....	33
2. Sertifikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah.....	36
3. Proses dan Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah.....	39

BAB IV PENUTUP	46
1. Kesimpulan.....	47
2. Saran.....	

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan kebutuhan vital bagi manusia, karena sangat berguna dan bermanfaat bagi kehidupannya, sehingga dapat dikatakan bahwa sebagian besar dari hidup manusia bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta benda yang sifatnya permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa sekarang dan masa mendatang. Tanah adalah tempat pemukiman manusia sejak lahir sampai meninggal dunia, di samping sebagai sumber kehidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan.

Melihat pentingnya fungsi tanah, maka dalam pengelolaan masalah pertanahan pada tahap pembangunan sekarang ini, baik secara langsung maupun tidak langsung harus selalu diarahkan kepada sasaran dan usaha-usaha yang bersifat menunjang kegiatan pelaksanaan pembangunan, antara lain dalam bidang pengelolaan pelaksanaan tertib hukum pertanahan.

Berkaitan dengan hal tersebut, guna menciptakan tertib hukum di bidang pertanahan maka Pemerintah Indonesia pada tanggal 24 September 1960 mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan yang sangat penting dan monumental yakni Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok

Agraria yang selanjutnya lebih populer disebut Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 104 tahun 1960. Dengan diundangkannya UUPA pada tanggal tersebut, maka sejak saat itu tanggal 24 September 1960 tercatat sebagai tanggal yang sangat penting dalam sejarah perkembangan agraria/pertanahan di Indonesia pada umumnya dan pembaharuan Hukum Agraria/Hukum Tanah Indonesia pada khususnya. Sedemikian pentingnya tanggal tersebut, hingga melalui Keputusan Presiden tanggal 26 Agustus 1963 nomor 169/1963 tanggal 24 September pernah ditetapkan sebagai Hari Tani, namun sejak tahun 1973 peringatan tersebut tidak diadakan lagi. Tetapi sebagai hari ulang tahun tanggal 24 September tetap diperingati tiap tahunnya.

Adapun UUPA dilahirkan dengan tujuan-tujuan yang pada pokoknya adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka menuju masyarakat yang adil dan makmur; meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan keserataan dalam hukum pertanahan; dan meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas/bagi rakyat seluruhnya.

Pada salah satu tujuannya diatas, disebutkan bahwa UUPA meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas/bagi rakyat seluruhnya. Salah satu pemberian jaminan kepastian hukum itu adalah melalui pendaftaran tanah.

Ketentuan mengenai pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam UUPA pasal 19, yang kemudian dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 (PP 10/1961) yang berlaku selama 27 tahun dan kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 (PP 24/1997) sebagai revisi atas PP 10/1961, yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Sebagaimana telah disebutkan, pelaksanaan pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas suatu bidang tanah (selain itu juga bagi pemilik satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar). Dalam praktek pendaftaran tanah yang menjadi persoalan adalah kurangnya kepercayaan terhadap penyajian kebenaran data fisik dan data yuridis serta kepastian hak berdasarkan data tersebut. Padahal produk akhir dari pendaftaran tanah adalah diterbitkannya sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang bersifat kuat yang memuat data fisik dan data yuridis dari tanah yang bersangkutan.

Pencapaian tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah tersebut tergantung pada sistem publikasi yang digunakan. Pada dasarnya ada dua sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi positif, pendaftaran tanah menganut sikap bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin merefleksikan keadaan yang sebenarnya, baik tentang subyek hak maupun obyek haknya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang telah terdaftar dan untuk keperluan tersebut, pemerintah telah

meneliti kebenaran dan sahnyanya tiap berkas yang diajukan untuk didaftarkan sebelum dimasukkan ke dalam daftar-daftar tanah sehingga subyek yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat dengan dasar atau alasan apapun juga. Kelemahan dalam sistem publikasi positif ini adalah dikarenakan subyek maupun obyek hak telah pasti, sehingga tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertipikat tanah tersebut.

Sedangkan dalam sistem publikasi negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan bahwa subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Kelemahan dalam sistem publikasi negatif ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subyek hukum yang merasa memiliki sesuatu hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan terhadap pihak lain yang namanya telah terdaftar dalam suatu sertipikat tanah.

Ketentuan pasal 32 ayat (2) PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta penjelasannya menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak mempergunakan sistem

publikasi positif yang kebenaran data yang disajikan di jamin sepenuhnya, melainkan sistem publikasi yang dianut adalah sistem publikasi negatif. Di dalam sistem ini, pemerintah tidak menjamin sepenuhnya atas kebenaran data yang disajikan, namun demikian tidak dapat diartikan sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi negatif yang murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan digunakannya kata “kuat” untuk menyatakan dan menjelaskan kekuatan alat bukti yang dihasilkan dalam pendaftaran tanah, maka dapat dilihat bahwa sistem publikasi yang di anut adalah negatif. Sebab jika yang di anut adalah sistem publikasi positif maka kata-kata yang tepat dipergunakan untuk menggambarkan kekuatan alat bukti yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah “mutlak”. Sehingga dengan demikian sertifikat hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak.

Dalam berbagai kasus, banyak pemegang hak yang memiliki sertifikat hak atas tanah, menghadapi gugatan pihak lain tanpa batasan jangka waktu, yang berakibat pembatalan sertifikat ditangannya sebagaimana dapat dilihat pada beberapa kasus berikut ini:¹

- a. Kasus Tanah Graha Niaga (Jl. Jenderal Sudirman, Jakarta Selatan) yang diperoleh pihak Graha Niaga melalui jual beli, namun kemudian digugat

¹ Ari S. Hutagalung, *Penerapan Lembaga "Rechtsverwerking" Untuk mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah (Suatu Kajian Sosio Yuridis)*, Hukum Dan Pembangunan, Oktober-Desember 2000, tahun XXX, h. 330.

- oleh pihak-pihak yang mengaku ahli waris ex-pemilik tanah di lokasi dimana telah berdiri bangunan bertingkat 24 lantai;
- b. Kasus Pembatalan Peralihan, Pemecahan dan penggabungan pada tanah Hak Milik No. 21 dan No. 22/Cipete Udik, berdasarkan Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 19 April 1990 No. 1300/K/Pdt/1988 jo. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI tanggal 31 Maret 1993 No. 53/PK/Pdt/1991;
- c. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 42-VIII-1990 tentang Pembatalan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Sk. 186/HGB/DA/79, tanggal 9 Juli 1979 dan Pembatalan Pendaftaran Hak Guna Bangunan Nomor 346/Palmerah atas nama DR. H.J. Naro, SH.

Untuk menjawab tuntutan perbaikan sistem pendaftaran tanah tersebut 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 sertipikat haknya. Walaupun sistem publikasinya negatif, tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan secara seksama agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, namun unsur kehati-hatian ataupun "*accountability*" tidak cukup mengurangi kelemahan sistem negatif.²

² Ibid, hal. 331.

PP 24/1997 berusaha mengatasi kelemahan sistem negatif tersebut dengan mengukuhkan lembaga *Rechtverwerking* (yang dikenal dalam hukum adat Indonesia melalui yurisprudensi) dalam pasal 32 ayat (2) PP 24/1997. Dengan diterapkannya lembaga tersebut, maka apabila pada suatu bidang tanah telah diterbitkan sertifikatnya secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperolehnya, maka pihak lain yang merasa memiliki tanah tersebut tidak dapat menuntut haknya apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak penerbitan sertifikat tersebut tidak mengajukan keberatan secara tertulis pada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

Dengan penerapan lembaga *Rechtverwerking* ini, diharapkan akan tercapai tujuan pendaftaran tanah yaitu mencapai kepastian hukum dan kepastian hak bagi pemilik tanah.

Dalam penulisan tesis ini, penulis hanya membatasi pada masalah penerapan lembaga *rechtverwerking* sebagai upaya untuk mengatasi kelemahan-kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah di Indonesia, guna menjamin kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah **“Penerapan Lembaga *Rechtverwerking* Sebagai Upaya Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Guna Menjamin Kepastian Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah.”**

2. Rumusan Masalah

- a. Apakah penerapan lembaga *rechtverwerking* dapat mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif?
- b. Bagaimana bentuk jaminan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah?

3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui penerapan lembaga *rechtverwerking* dalam rangka mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif.
- b. Untuk mengetahui bentuk jaminan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah.

4. Kajian Pustaka

a. Pendaftaran Tanah di Indonesia

Untuk kepastian hukum, pemerintah mewajibkan setiap pemegang hak atas tanah mendaftarkan haknya. Pendaftaran tanah tidak hanya menjadi kewajiban pemegang hak saja, tetapi juga menjadi kewajiban pemerintah.

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Peraturan Pemerintah yang baru tersebut lahir pada tanggal 8 Juli 1997 dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3969. PP 24/1997 mulai berlaku secara efektif 3 (tiga) bulan sejak tanggal diundangkannya yaitu tanggal 8 Oktober 1997.

Dengan berlakunya PP 24/1997 maka PP 10/1961 dinyatakan tidak berlaku lagi. Namun demikian dalam Ketentuan Peralihan pasal 64 PP 24/1997 dinyatakan, bahwa semua peraturan perundang-undangan pelaksanaan PP 10/61 yang telah ada tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah ataupun diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah yang baru, juga dinyatakan, bahwa hak-hak yang di daftar serta hal-hal lain yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan PP 10/61 tetap sah sebagai hasil pendaftaran tanah menurut PP /1997. Ketentuan peralihan tersebut memungkinkan pendaftaran tanah tetap dilaksanakan tanpa ditunda menunggu tersedianya secara lengkap peraturan-peraturan pelaksanaannya yang baru.

Ada beberapa hal pokok dalam PP 10/1961 yang tetap dipertahankan oleh PP 24/1997, yakni:

1. Tujuan dan sistem pendaftaran tanah, yaitu memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan sistem publikasinya adalah sistem negatif, yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
2. Pendaftaran tanah dilaksanakan melalui 2 (dua) cara, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis yang meliputi wilayah satu atau kelurahan atas prakarsa pemerintah, dan secara sporadik yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Selain beberapa hal yang tetap dipertahankan oleh PP 24/1997, ada pula hal-hal yang disempurnakan oleh PP 24/1997 atas PP 10/1961, yakni:

1. Pengertian pendaftaran tanah;
2. Asas-asas dan tujuan pendaftaran tanah;
3. Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah, dipertegas, dipersingkat, dan disederhanakan;
4. Kemungkinan penggunaan teknologi modern dalam pengukuran dan pemetaan;
5. kemungkinan pembukuan bidang tanah yang data fisik dan/atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan;
6. Kekuatan pembuktian sertifikat;
7. Peran dan tanggung jawab PPAT.

Umumnya tidak banyak para sarjana yang mendefinisikan pengertian pendaftaran tanah, diantara yang sedikit tersebut, Boedi Harsono memberikan pendapatnya tentang pengertian pendaftaran tanah, yakni suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya.³

Pengertian tersebut selaras dengan pengertian pendaftaran tanah yang tercantum dalam pasal 1 ayat (1) PP No. 24/1997, yakni rangkaian kegiatan yang dilakukan Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-8, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999, hal. 72.

Selanjutnya dalam pasal 2, disebutkan mengenai asas-asas dalam pendaftaran tanah itu sendiri, yakni mencakup asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Pendaftaran tanah pada hakekatnya adalah merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan (suatu "*rechtskadaster*" atau "*legal cadastre*"). Rincian tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum dalam pasal 3 PP 24/1997 adalah:

1. 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;
2. 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 terdaftar;
3. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Bagi warga masyarakat pendaftaran tanah dilakukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah yang dipunyainya dalam perlindungan hukum terhadap gangguan dari pihak lain. Disamping itu memberikan informasi mengenai data-data tanah tertentu kepada masyarakat dan pemerintah dalam rangka kegiatan tertentu yang mungkin terkait dengan kegiatan ekonomi dan pembangunan lainnya.

Adapun menurut pasal 9 UUPA, obyek pendaftaran tanah meliputi:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
2. Tanah Hak Pengelolaan;



3. Tanah Wakaf;
4. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
5. Hak Tanggungan;
6. Tanah Negara.

Berkaitan dengan topik utama yang dibahas dalam tesis ini yang menyinggung tentang sistem publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia, maka dapat disebutkan bahwa sistem publikasi yang dianut dalam pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan PP 24/1997 adalah sistem publikasi negatif tetapi di beri karakter positif, sebagaimana dapat dilihat dari pasal 19 ayat (2) yang menyebutkan, bahwa pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Penulisan kata “kuat” menunjukkan bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang dipakai bukan sistem positif, karena jika yang di pakai sistem positif, maka alat bukti yang dihasilkan akan diberi sifat mutlak, sebaliknya dengan menyatakan alat bukti tersebut sebagai alat bukti yang kuat, sistem negatif yang di pakai bukan sistem negatif yang murni.

Pemakaian sistem publikasi negatif oleh negara kita bukan berarti sistem tersebutlah yang terbaik. Baik sistem publikasi negatif maupun positif memiliki kelemahan-kelemahan disamping kelebihan-kelebihannya. Untuk sistem publikasi negatif dapat disebutkan beberapa kelemahannya, yaitu:

- a. Tidak ada kepastian atas keabsahan sertipikat karena setiap saat dapat/mungkin digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya;
- b. Peran Pejabat Pendaftaran Tanah yang pasif tidak mendukung ke arah akurasi dan kebenaran data yang tercantum di dalam sertifikat;
- c. Mekanisme kerja Pejabat Pendaftaran Tanah kurang transparan sehingga kurang dapat dipahami masyarakat awam.⁴

Disadari dengan adanya kelemahan-kelemahan diatas, maka perlu dilakukan upaya-upaya untuk mengatasinya. Upaya tersebut salah satunya adalah dengan “menghidupkan” lembaga *rechtsverwerking* yang di kenal dalam hukum adat Indonesia.

Rechtsverwerking termuat dalam ketentuan pasal 32 ayat (2) PP 24/1997 yang menyatakan:

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

Inti dari *rechtverwerking* adalah apabila seseorang mempunyai tanah tetapi selama jangka waktu tertentu (5 (lima) tahun) membiarkan tanahnya tidak terurus maka orang tersebut dianggap telah melepaskan haknya dan tidak dapat lagi menuntut pengembalian tanah tersebut dari orang lain tadi.

⁴ Arie S. Hutagalung, Op. Cit., hal. 335.

Dengan masuknya lembaga *rechtverwerking* dalam PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah maka diharapkan akan dapat mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang kita anut. Sehingga dapat membawa kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah.

b. Tentang Sertipikat

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan (pasal 1 ayat (20) PP No. 24/1997).

Sumardji memberikan pendapatnya tentang sertipikat, yakni merupakan salinan buku tanah dan surat ukur dan mengandung data fisik dan yuridis mengenai bidang tanah tertentu yang sudah ada haknya menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).⁵

Selanjutnya yang dimaksud dengan buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data fisik dan data yuridis suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah, serta satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya, sedangkan data yuridis

⁵ Sumardji, *Sertifikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah*, Yuridika, Vol. 16, No. 1, Januari-Februari 2001, hal. 90.

adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya, dan hak pihak lain, serta beban-beban lain yang membebaninya.

Selain sertipikat dikenal pula sertipikat sementara. Sertipikat sementara diberikan, karena pembuatan surat ukur tidak dapat dibuat dengan segera disebabkan peta pendaftaran yang bersangkutan dengan bidang tanah itu belum dibuat.

Jadi yang dimaksud dengan sertipikat sementara adalah sertipikat yang belum ada surat ukurnya (baru ada gambar situasinya saja). Tapi walaupun sifatnya sementara, namun fungsi dan kekuatan sertipikat, terutama dalam hal pembuktian macam hak dan orang/siapa yang mempunyai hak tersebut, tidak mengenai luas dan batas tanahnya. Apabila gambar situasi telah diganti dengan surat ukur, maka sertipikat sementara berubah menjadi sertipikat.

5. Metodologi Penelitian

6.1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Pendekatan yang dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku (*statute approach*), dalam hal ini ialah sinkronisasi antara peraturan-peraturan yang berlaku mengenai pendaftaran tanah dan lembaga *rechtverwerking*.

6.2. Bahan Hukum

Dalam penulisan tesis ini, bahan-bahan hukum terdiri atas:

- Bahan hukum primer, yaitu bahan yang di dapat dari sumbernya secara langsung dan dijadikan sumber utama penelitian, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan salah satu peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA).
- Bahan hukum sekunder, yaitu bahan atau informasi yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti penjelasan undang-undang, pendapat para ahli dan praktisi, hasil karya ilmiah sarjana, makalah-makalah yang digunakan dalam seminar.

6.3. Metode Pengumpulan Bahan-bahan Hukum

Adapun mengenai metode pengumpulan bahan-bahan hukum adalah sebagai berikut:

- Primer, yaitu dengan mencari serta mengumpulkan bahan dan informasi yang di dapat dari peraturan perundang-undangan, dan hasil penelitian maupun dokumentasi-dokumentasi mengenai lembaga *rechtverwerking*, dan sistem publikasi negatif.

6.4. Analisis Bahan Hukum

Bahan yang diperoleh akan dianalisis dengan menggunakan metode interpretasi dan metode deskriptif, yaitu dengan menggunakan bahan-bahan hukum dan menjabarkan peraturan-peraturan yang berlaku mengenai

penerapan lembaga *rechtverwerking*, serta di tarik kesimpulan berdasarkan penafsiran ekstensif, penafsiran gramatikal dan penafsiran analogi.

Penafsiran ekstensif adalah penjelasan atau penafsiran yang bersifat memperluas. Penafsiran ekstensif merupakan lawan dari penafsiran restriktif yang bersifat membatasi. Dalam penafsiran ekstensif dilampaui batas-batas yang ditetapkan oleh penafsiran gramatikal.⁶

Penafsiran gramatikal atau disebut pula penafsiran menurut bahasa merupakan cara penafsiran yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata atau bunyinya.

Sedangkan penafsiran analogi terjadi dengan mencari peraturan umumnya dari peraturan khusus dan akhirnya menggali asas yang terdapat didalamnya. Di sini peraturan perundang-undangan yang dijadikan peraturan yang bersifat umum yang tidak tertulis dalam undang-undang, diterapkan terhadap suatu peristiwa khusus tertentu, sedangkan peraturan perundang-undangan tersebut sesungguhnya tidak meliputi peristiwa khusus tertentu itu hanyalah mirip dengan peristiwa yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tadi.⁷

7. Sistematika Penulisan

Awal penulisan tesis ini dimulai dari Bab I, yang berisi mengenai hal-hal yang melatarbelakangi tema permasalahan yang diangkat dalam tesis

⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 156.

⁷ *Ibid*, hal. 158.

ini dan menjadikannya sebagai judul tesis. Selain itu dalam bab ini juga berisi mengenai teori tentang hal-hal yang berkaitan dengan judul, dan juga tentang penerapan metode penulisan yang digunakan.

Selanjutnya adalah Bab II. Bab ini merupakan ulasan lebih lengkap dan merupakan jawaban dari permasalahan pertama yang diambil dalam penulisan tesis ini yakni mengenai penerapan lembaga *rechtverwerking* untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif.

Setelah permasalahan pertama terpecahkan, maka berikutnya adalah Bab III. Dalam bab ini akan dibahas mengenai permasalahan yang kedua yakni mengenai bentuk jaminan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah dari kegiatan pendaftaran tanah.

Terakhir adalah Bab IV yang berjudul Penutup. Bab ini merupakan bab yang terakhir, berisi tentang kesimpulan dan saran dari keseluruhan penulisan yang ada. Dari bab ini dapat diketahui jawaban-jawaban singkat dari permasalahan yang ada.

BAB II

PENERAPAN LEMBAGA *RECHTVERWERKING*

DALAM SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

1. Lembaga *Rechtverwerking*

1.1. Lembaga *Rechtverwerking* Sebagai Norma Hukum Positif

Penerapan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah biasanya diiringi dengan lembaga kadaluwarsa dalam peraturan mengenai kepemilikan tanah.

UUPA tidak mengenal lembaga kadaluwarsa (*acquisitive verjaring*) karena lembaga tersebut berasal dari sistem hukum barat, sedangkan UUPA didasarkan atas hukum adat, dan karena itu lembaga hukum yang digunakan dalam pelaksanaan UUPA hanya lembaga-lembaga hukum yang sudah jelas disebut UUPA dan lembaga hukum adat.

Di dalam hukum adat ada lembaga yang bernama kehilangan atau pelepasan hak untuk menuntut atau *rechtverwerking*, yang intinya adalah apabila seseorang mempunyai tanah tetapi selama jangka waktu tertentu membiarkan tanahnya tak terurus dan tanah itu digunakan oleh orang lain dengan itikad baik, dia tidak dapat lagi menuntut pengembalian tanah tersebut dari orang lain tadi. Lembaga tersebut adalah sesuai dengan prinsip yang dianut oleh Hukum Adat, bahwa tanah merupakan milik bersama masyarakat

adat yang harus dipergunakan untuk kepentingan masyarakat/anggotanya, dan tidak boleh sekedar dimiliki tetapi tidak digunakan, sama halnya dengan larangan menelantarkan tanah dalam Hukum Tanah Nasional.

Lembaga *rechtsverwerking* telah mendapat pengukuhan dari yurisprudensi, yaitu:

- a. Putusan MA tanggal 10-1-1957 nomor 210/K/Sip/1955 (Kasus di Kabupaten Pandeglang, Jawa Barat): “Gugatan dinyatakan tidak dapat diterima, oleh karena penggugat dengan mendiamkan tanahnya 25 tahun dianggap telah menghilangkan haknya (*rechtsverwerking*).”
- b. Putusan MA tanggal 24-5-1958 nomor 329/K/Sip/1957 (Kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan): “Pelepasan hak (*rechtsverwerking*): di Tapanuli Selatan apabila sebidang tanah yang diperoleh secara merimba selama 5 tahun berturut-turut dibiarkan saja oleh yang bersangkutan, maka hak atas tanah itu dianggap telah dilepaskan.”
- c. Putusan MA tanggal 7-3-1955 (Kasus di Kotapraja Malang): “Hal Kedaluwarso: Suatu tangkisan Kedaluwarso dalam perkara perdata tentang tanah, ditolak dengan alasan bahwa penggugat telah berulang-ulang minta dari tergugat untuk menyerahkan tanah itu kepada penggugat.”

Secara eksplisit lembaga serupa itu ada di dalam UUPA, yaitu lembaga hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan, yakni sebagai berikut:

- a. Pasal 27 menyatakan bahwa Hak Milik hapus karena tanahnya ditelantarkan.

b. Pasal 40 menyatakan, bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan.

c. Pasal 45 menyatakan, bahwa Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan.

Selanjutnya dalam Pasal 55 PP 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah yang merupakan peraturan pelaksanaan UUPA juga menyebutkan, bahwa Hak Pakai hapus karena ditelantarkan.

Ketentuan-ketentuan tersembunyi ini yang oleh pembuat PP 10/1961 tidak diperhatikan karena pada saat itu hanya dipusatkan pada teknik untuk memperoleh data pendaftaran yang benar sehingga hasil pendaftaran tersebut dapat dipercaya. Padahal prosedur yang ketat untuk memperoleh data yang benar tersebut seharusnya disertai dengan penegasan mengenai kebenaran data itu sesudah lewat jangka waktu tertentu tanpa ada pihak yang keberatan. Selain itu itikad baik, dalam hal ini pemegang sertipikat, dalam hukum, khususnya Hukum Adat, selalu mendapat perlindungan.

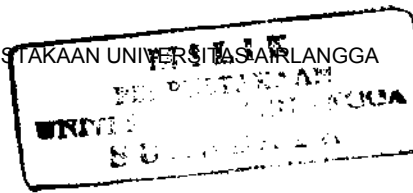
Akibat tiadanya penegasan ini maka hasil pendaftaran tanah selalu dapat digugat di depan pengadilan. Dalam kebanyakan hal gugatan yang diajukan bersifat spekulatif dengan dasar hukum yang lemah, namun karena tujuannya memang hanya untuk mengganggu proses penggunaan tanah itu oleh pemegang hak tercatat dan memperoleh keuntungan dengan jalan perdamaian, gugatan tersebut selalu *feasible* untuk diajukan. Disamping itu sebagai konsekuensi operasional dokumen pendukung yang diperoleh pada waktu pengumpulan data untuk dasar pendaftaran harus terus disimpan oleh

Kantor Pertanahan sebagai pertanggungjawaban apabila sewaktu-waktu digugat. Waktu penyimpanan ini tidak terbatas, karena berapa lamanyapun umur tanda bukti hak yang dikeluarkan, gugatan masih tetap dapat diajukan. Akibat lebih lanjut adalah bahwa arti pendaftaran tanah itu menjadi kurang dalam kaitan dengan usaha memberi kepastian kepada pemegang hak.

Dengan berlakunya PP 24/1997 di dalam pasal 32, maka upaya perlindungan hak dan kepastian hukum bagi pemegang sertipikat dapat diberikan dengan dikukuhkannya lembaga *rechtsverwerking* yang telah berkembang sebagaimana terbukti dalam berbagai yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia tersebut di atas dalam PP 24/1997.

Dengan telah diakuinya lembaga *rechtsverwerking* tersebut di dalam sistem Hukum Adat, maka ketentuan dalam pasal 32 tidak membuat ketentuan hukum baru melainkan hanya mengukuhkan lembaga tersebut yang selama ini merupakan bagian dari hukum tak tertulis yang hidup dalam masyarakat adat.

Ketentuan pasal 32 ayat (2) telah menjadi komitmen Pemerintah dan semakin diperkuat sebagaimana yang terdapat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004 (TAP MPR No. IV/MPR/1999) bab IV Arah Kebijakan Bidang Hukum angka 2 yang menetapkan, bahwa arah kebijakan hukum dilaksanakan antara lain dengan menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk



ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Selain lembaga pelepasan hak yang melindungi pemilik tanah juga berlaku PP 36/1998 tentang Pemanfaatan Tanah-tanah terlantar yang juga memberikan batasan waktu yang dapat dianggap telah melantarkan tanah dan selanjutnya tanah terlantar tersebut menjadi tanah negara.

1.2. Lembaga *Rechtverwerking* Sebagai Sistem Pembuktian

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dalam pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 menyatakan bahwa:

“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Sudah seharusnya data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data itu diambil dari surat ukur dan buku tanah tersebut.

Dalam hubungan ini maka data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah itu mempunyai sifat terbuka untuk umum, sehingga pihak yang berkepentingan (PPAT bahkan wajib) dapat mencocokkan data dalam sertipikat itu dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan di kantor pertanahan.

Ketentuan pasal 32 ayat (1) tersebut bukan hanya berlaku bagi sertipikat yang diterbitkan berdasarkan PP 24/1997, melainkan juga berlaku terhadap hal-hal yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan PP 10/1961, hal diatas terdapat dalam pasal 64 PP 24/1997.

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan kepada para pemegang sertipikat hak, dinyatakan dalam pasal 32 ayat (2) PP 24/1997, yakni:

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

Dengan pernyataan tersebut maka makna yang dapat diambil adalah bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, walaupun sistem publikasi yang digunakan adalah

sistem negatif. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang mempunyai tanah maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasai tanah dengan itikad baik serta dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan. Demikian dinyatakan dalam Penjelasan Umum.

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. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat, dan dalam pasal 23,32 dan 38 UUPA, bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat, selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam PP 24/1997 ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.”

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

Kelemahan sistem negatif adalah, bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah selalu menghadapi

kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*.

Hukum Tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya (Putusan *Hoog Gerechts Hof* (HGH), tanggal 25 Oktober 1934), tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan oleh orang lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (Pasal 27, 34 dan 40) adalah sesuai dengan lembaga ini.”

Dalam kalimat terakhir Penjelasan ayat (2) PP 24/1997 dinyatakan, bahwa dengan pengertian demikian, maka apa yang ditentukan dalam ayat ini bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penerapan ketentuan hukum yang sudah ada dalam hukum adat, yang dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari Hukum Tanah Nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud yang konkret dalam penerapan ketentuan UUPA mengenai penelantaran tanah.

Dalam hal hak yang bersangkutan berpindah kepada pihak lain dalam waktu lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat yang merupakan tanda

buktinya, ketentuan Pasal 32 ayat (2) berlaku juga bagi pihak penerima hak, juga terhitung sejak diterbitkannya sertipikat, bukan sejak terjadinya pemindahan hak. Dalam hal sesudah lampau jangka waktu lima tahun terjadi pemindahan hak, penerima hak juga tidak dapat diganggu gugat oleh pihak yang sejak waktu lima tahun tersebut sudah kehilangan haknya berdasarkan pasal 32 ayat (2). Penguasaan tanah selanjutnya juga dilindungi oleh hukum terhadap gugatan pihak lain dari pihak yang sudah kehilangan haknya itu, jika perbuatan hukum pemindahan hak yang bersangkutan dilakukan dengan itikad baik, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku berdasarkan sertipikat yang merupakan alat pembuktian yang kuat dan diikuti dengan pendaftarannya.

Itikad baik mempunyai bobot penilaian yang tinggi dalam hukum, khususnya hukum adat yang merupakan dasar Hukum Tanah Nasional kita, penerima hak yang menguasai tanahnya, masih selalu dapat mendalilkan berlakunya lembaga *rechtsverwerking*, yang sebagai lembaganya hukum adat masih tetap berlaku disamping Pasal 32 ayat (2). Dalam kasus-kasus konkret sudah barang tentu hakimlah yang wajib menimbang berat ringannya bobot kepentingan pihak-pihak yang berperkara.⁸

⁸ Boedi Harsono, Op. cit, hal. 468.

2. Lembaga *Rechtsverwerking* Sebagai Upaya Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif

2.1. Arti Penting Lembaga *Rechtsverwerking*

Penerapan lembaga *rechtsverwerking* mempunyai arti penting dalam menangani kasus-kasus di bidang pertanahan yang tidak dapat dilakukan dengan sistem pembuktian perdata pada umumnya.

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, dalam pasal 32 ayat (1) diberikan penegasan mengenai kekuatan pembuktian sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang kuat, dalam arti, bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah seharusnya data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan karena data itu diambil dari surat ukur dan buku tanah tersebut.

Suatu sikap yang diambil dari pasal 32 ayat (2) yaitu, bahwa negara tidak menjamin kebenaran mutlak dari data fisik dan data yuridis tersebut karena dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak menganut sistem publikasi positif dalam penerbitan sertipikat itu, tetapi dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah ini tampak jelas usaha untuk menjamin kepastian hukum.

Ketentuan mengenai penerapan lembaga *rechtsverwerking* bertujuan pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan di lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dengan sertipikat sebagai tanda buktinya.

Konsekuensi dari penerapan lembaga *rechtsverwerking* ini adalah akan terjadinya hak-hak atas tanah orang yang jatuh kepada orang lain tanpa ada kuasa yang empunya untuk menuntut kembali haknya itu apabila telah lewat waktu lima tahun tanahnya disertipikatkan oleh orang lain tersebut.

2.2. Kemungkinan Penerapan Lembaga *Rechtsverwerking*

Berdasarkan uraian-uraian di atas maka dapat dikemukakan adanya kemungkinan penerapan lembaga *rechtsverwerking* yang didasarkan pada pemindahan hak atas tanah yang dilakukan dengan itikad baik sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku disebabkan lewat waktu lima tahun setelah penerbitan sertipikat yang mengakibatkan penerima hak tidak dapat diganggu-gugat oleh pihak yang sejak lewat waktu lima tahun tersebut sudah kehilangan haknya berdasarkan pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997.

Sebagai contoh akan dikemukakan pasal 24 ayat (2) PP No. 24/1997 yang mengatur mengenai pembukuan hak dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat pembuktian pemilikan yang tertulis, keterangan saksi, ataupun pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya mengenai kepemilikan tanah yang bersangkutan. Dalam hal

demikian pembuktian haknya dapat dilakukan dengan tidak didasarkan pada bukti pemilikan, melainkan pada bukti penguasaan fisik tanahnya oleh pemohon pendaftaran pendahulu-pendahulunya selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut.

Dalam penjelasan ayat (2) tersebut dirinci syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi pembukuan hak yang bersangkutan, yaitu:

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan dengan itikad baik, secara nyata, dan terbuka selama waktu yang disebut di atas.
- b. Kenyataan yang disebut di atas tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lain.
- c. Hal hal tersebut di atas diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya.
- d. Telah diadakan penelitian mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas.
- e. Telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman.
- f. Kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan.

Apabila syarat-syarat bagi pembukuan hak atas tanah itu telah terpenuhi, maka pembukuan hak tersebut dapat dilakukan dengan mencantumkan data yuridis pada pada buku tanah dan data fisik pada surat

ukur yang bersangkutan. Data-data yang adadalam buku tanah dan surat ukur merupakan data-data yang akan dicantumkan dalam keperluan penerbitan sertipikat. Dalam hal hak yang bersangkutan berpindah kepada pihak lain dalam waktu lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat. Jadi bukan sejak terjadinya pemindahan hak.

Apabila sesudah lampau jangka waktu lima tahun terjadi pemindahan hak, penerima hak juga tidak dapat diganggu gugat oleh pihak yang sejak lewat waktu lima tahun tersebut sudah kehilangan haknya berdasarkan pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997. Penguasaan tanah selanjutnya juga dilindungi oleh hukum terhadap gugatan pihak lain, jika perbuatan hukum pemindahan hak yang bersangkutan dilakukan dengan itikad baik, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku berdasarkan sertipikat yang merupakan alat pembuktian yang kuat dan diikuti dengan pendaftarannya.⁹

Itikad baik mempunyai bobot penilaian yang tinggi dalam hukum, khususnya hukum adat yang merupakan dasar Hukum Tanah Nasional kita. Dalam prinsip umum, itikad baik itu ada pada setiap orang, sedangkan itikad buruk harus dibuktikan. Beban pembuktiannya ada pada pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan itikad baik di dalam hukum adat, misalnya apabila jual beli tanah dilakukan secara terang dan tunai serta memenuhi syarat-syarat materiil diadakannya jual beli tersebut, sedangkan dalam perkembangan masyarakat madani sekarang ini, kepada calon pembeli maupun calon kreditor dapat dikatakan beritikad baik

⁹ Boedi Harsono, op. cit., hal. 467

apabila sebelum membeli tanah atau menggunakan tanah sebagai jaminan hutang, meneliti dahulu keabsahan dari kepemilikan tanah tersebut.¹⁰

Penerima hak yang menguasai tanah tersebut masih selalu dapat mendalilkan berlakunya lembaga *rechtsverwerking*, yang sebagai lembaganya hukum adat masih tetap berlaku di samping pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997. Dalam kasus-kasus konkret sudah tentu hakim yang wajib menimbang berat ringannya bobot kepentingan pihak-pihak yang berperkara.

Pengujian penerapan lembaga *rechtsverwerking* dalam kasus-kasus di pengadilan terletak pada pendapat hakim mengenai status yurisprudensi sebagai sumber hukum, karena berbeda dengan sistem hukum di negara-negara Anglo Saxon yang menggunakan asas preseden, di Negara Indonesia yang menganut Sistem Hukum Eropa Kontinental, hakim tidak diwajibkan untuk mengikuti putusan hakim sebelumnya karena berdasarkan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 juncto Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, hakim harus mempertimbangkan putusannya berdasarkan hukum dan keadilan.

¹⁰ Arie S. Hutagalung, *op. cit.*, hal. 342

BAB III

BENTUK KEPASTIAN HUKUM

BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH

1. Sertipikat Sebagai Produk Akhir Pendaftaran Tanah

Peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, yang salah satu elemennya adalah diadakannya pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah untuk seluruh wilayah Indonesia tujuan pokoknya adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada setiap subyek yang mempunyai hak atas tanah.

Manakala sebidang tanah telah terdaftar di kantor Pertanahan maka terhadap hak atas tanah tersebut diterbitkan sertipikat hak atas tanah, yang merupakan bukti terdaptarnya hak atas tanah itu di Kantor Pertanahan setempat.

Secara normatif, setidaknya ada dua manfaat yang dapat dinikmati dengan memiliki sertipikat tanah, yakni sebagai alat bukti yang kuat mengenai hak atas tanah dan dapat dijadikan jaminan utang melalui perjanjian hak tanggungan. Manfaat yang pertama dapat ditemukan dasar hukumnya dalam

pasal 19 UUPA dan pasal 32 ayat (1) PP No. 24/1997. Sedang manfaat yang kedua dasar hukumnya terdapat dalam pasal 25, 33 dan 39 UUPA.¹¹

Berkaitan dengan manfaat yang pertama, sertipikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh sertipikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.¹² Jadi apa yang dikenal masyarakat seperti girik, letter C, dan Ketitir adalah bukan merupakan bukti kepemilikan tanah, sehingga tidak sama dengan sertipikat dan “nilainya” pun tidaklah sama.¹³

Umumnya masyarakat masih berkeyakinan bahwa girik, letter C, maupun ketitir adalah sebagai tanda bukti pemilikan hak atas tanah, padahal apa yang disebut diatas adalah hanya merupakan surat pajak hasil bumi/*verponding*. Sebelum diberlakukannya UUPA, girik, letter C maupun ketitir memang merupakan bukti pemilikan hak atas tanah. Tetapi sejak diberlakukannya UUPA, yang namanya girik, letter C maupun ketitir hanya merupakan surat keterangan obyek atas tanah.¹⁴ Mengenai Sertipikat sebagai alat bukti hak atas tanah ini akan di bahas dalam sub bab tersendiri.

¹¹ Sudirman Saad, *Merosotnya Daya Pikat Sertifikat Tanah*, Harian Bernas, Selasa Kliwon, 15 Juni 1993, Tahun XLVII, Nomor 200, hal. IV, kolom 3-9.

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999.

¹³ AP Parlindungan, *Sertifikat Hak Atas Tanah Suatu Bentuk Kepastian Hukum*, Harian Kedaulatan Rakyat, Kamis Wage 9 Juli 1992, Tahun XLVII/265, hal. IV, kolom 4-7.

¹⁴ Bintatar Sinaga, *Keberadaan Girik Sebagai Surat Tanah*. Harian Suara Karya, Jum'at 24 September 1993, Tahun XXIII/6810, hal. V, Kolom 4-9.

Selanjutnya tentang manfaat yang kedua, bahwa tanah yang telah bersertipikat dapat dijadikan sebagai jaminan hutang, sebenarnya tidak semua dapat dijamin.

Dalam tulisannya, AP Parlindungan pernah melemparkan suatu pertanyaan, apakah tanah yang bersertipikat berarti boleh dialihkan ataupun boleh dijadikan jaminan hutang? Jawabnya adalah tidak, karena tidak semua tanah yang bersertipikat mempunyai *right of disposal*. Sebagai contoh, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dapat dijadikan sebagai jaminan utang. Hak pakai keperdataan, dapat dialihkan tetapi tidak dapat sebagai jaminan utang. Ada perkecualian terhadap bagian bangunan dari rumah susun yang berdiri di atas tanah Hak Pakai yang berasal dari tanah yang dikuasai oleh Negara dapat diikat dengan Fidusia. Tanah Hak Pakai *publikrechtelijk*, yang dipunyai oleh Departemen, daerah otonoom, lembaga pemerintahan tidak dapat dialihkan ataupun tidak dapat dijadikan obyek Hak Tanggungan. Demikian pula tanah-tanah Hak Pakai yang sudah bersertipikat dari tanah-tanah kedutaan asing. Demikian pula dengan sertipikat Hak Pengelolaan, tidak dapat dialihkan ataupun dijadikan obyek hak tanggungan.

Dengan kata lain belum tentu tanah yang sudah bersertipikat dapat dialihkan ataupun dijadikan obyek hak tanggungan. Disini fungsi pendaftaran tanah/sertipikat hak tersebut adalah bersifat *publikrechtelijk*, artinya berlaku bagi umum dan umum harus menghormatinya bahwa sebidang tanah tersebut telah terlekat suatu hak seseorang/badan.¹⁵

¹⁵ Ibid, hal. IV kolom 4-7.

2. Sertipikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah

Sertipikat Hak Atas Tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran hak atas tanah termasuk perubahan-perubahan menyangkut subyeknya, status haknya dan perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan terhadap tanahnya merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan di dalam ketentuan pasal 19 ayat (1) huruf c, pasal 32 ayat (2) dan pasal 38 ayat (2) UUPA, dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak/sepurna menurut ketentuan UUPA dan PP yang melaksanakannya, baik PP No. 10/1961 maupun PP No. 27/1997.

Sumardji, dalam pendapatnya mengemukakan, bahwa sertipikat hak atas tanah disebut sebagai alat bukti yang kuat, karena dilihat dari proses dan prosedur penerbitannya melalui seleksi dan pembuktian yang cermat dan mendalam sehingga tingkat kekeliruannya sangat kecil. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa sertipikat mempunyai kekuatan pembuktian yang tidak mutlak, namun menurut PP 24/1997 mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak setelah berumur 5 tahun.¹⁶

Dalam undang-undang memang disebutkan bahwa pendaftaran tanah itu dilaksanakan guna menjamin kepastian hukum dan kepastian hak bagi pemilik tanah yang sesungguhnya, namun tidak ada satu kalimatpun yang menyebutkan bahwa sertipikat hak atas tanah itu sebagai satu-satunya bukti hak atas tanah. Hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh Hakim)

¹⁶ Sumardji, *Sertifikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah*, Yuridika, Vol 16, No. 1 Januari-Februari 2001, hal 101.

sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Dengan demikian pengadilanlah yang akan memutuskan alat pembuktian mana yang benar dan apabila ternyata data dari pendaftaran tanah tidak benar maka diadakan perubahan dan pembetulan atas keputusan pengadilan tersebut. Inilah yang disebut sebagai sistem publikasi negatif yang dianut oleh pendaftaran tanah di Indonesia baik menurut PP 10/1961 maupun PP 24/1997. Sistem publikasi negatif ini dirasakan memiliki kelemahan-kelemahan terutama dalam hal kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang namanya terdaftar dalam sertipikat dan pihak ketiga yang beritikad baik (calon pembeli/kreditur), untuk itu timbullah tuntutan penyempurnaan sistem publikasi negatif tersebut.

Dalam banyak kasus, pemegang hak yang memiliki sertipikat hak atas tanah, kapanpun tanpa ada batasan jangka waktu tertentu dapat kehilangan hak, karena gugatan pihak yang berakibat pembatalan sertipikat ditangannya sebagaimana dapat dilihat antara lain pada kasus-kasus berikut ini¹⁷ :

- a. Kasus Tanah Graha Niaga (Jl. Jend. Sudirman, Jakarta Selatan) yang diperoleh pihak Graha Niaga melalui jual beli, namun kemudian digugat oleh pihak-pihak yang mengaku ahli waris ex. pemilik tanah di lokasi dimana telah berdiri bangunan bertingkat 24 lantai;

¹⁷ Arie S. Hutagalung, op. cit., hal. 329.

- b. Kasus Pembatalan Peralihan, Pemecahan dan Penggabungan pada Tanah Hak Milik No. 21 dan No. 22/Cipete Udik, berdasarkan Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 19 April 1990 No. 1300 K/Pdt/1988 jo. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI tanggal 31 Maret 1993 No. 53/PK/Pdt/1991;
- c. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 42-VIII-1990 tentang Pembatalan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Sk. 186/HGB/DA/79, tanggal 9 Juli 1979 dan Pembatalan Pendaftaran Hak Guna Bangunan Nomor 346/Palmerah atas nama DR. H.J. Naro, SH.

Guna mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif, pemerintah berusaha 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 sertipikat haknya. Walaupun sistem publikasinya negatif, tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan secara seksama agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, namun unsur kehati-hatian ataupun "*accountability*" tidak cukup mengurangi kelemahan sistem negatif.

Sehingga Indonesia dalam sistem pendaftaran tanahnya menganut sistem publikasi negatif yang mempunyai unsur-unsur positif. Negatifnya adalah pemegang sertipikat masih dapat digugat oleh orang yang merasa punya hak atas tanah tersebut, dan pengadilan dapat mengabulkannya jika ada bukti-bukti bahwa pemilik yang sebenarnya adalah penggugat.

Sedangkan positifnya adalah sertipikat tersebut sangat kuat kedudukannya sebagai alat pembuktian sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 19 UUPA, akan tetapi kekuatan pembuktiannya tidak mutlak.

3. Proses Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 24/1997 dilaksanakan dalam tahapan:

a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali

Pendaftaran tanah tahap ini dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang belum pernah didaftar, baik melalui prosedur yang diatur dalam PP No. 10/1961 maupun yang diatur dalam PP No. 24/1997.

b. Pemeliharaan data pendaftaran tanah

Pada tahap ini pendaftaran dilakukan terhadap setiap ada perubahan data yang terjadi kemudian. Perubahan data tanah itu mungkin dapat terjadi, misalnya peralihan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dengan hak atas tanah yang lain dan hak tanggungan, pemecahan bidang tanah, penggabungan bidang tanah serta pergantian nama pemegang hak atas tanah.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis, dan secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan berdasarkan pada suatu rencana kerja yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan sendirinya dalam pendaftaran tanah secara sistematis baik prakarsa maupun biaya ditanggung oleh pemerintah.

Anggota masyarakat tinggal membantu dalam pelaksanaannya yang berkaitan dengan penyediaan data yang diperlukan misalnya menunjukkan batas-batas bidang tanah, menunjukkan batas-batas bidang tanah, menunjukkan bukti pemilikan tanah dan lain sebagainya, demi kebenaran data fisik dan yuridis.

Pada pendaftaran tanah secara sistematis ini oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) dibentuk Panitia Ajudikasi yang ketua dan anggota-anggotanya ditunjuk dari pegawai BPN dan ditambah Kepala Desa/Lurah atau tetua adat/tokoh masyarakat yang dianggap tahu tentang kepemilikan bidang tanah yang akan didaftar. Tugas utama Panitia Ajudikasi adalah mengumpulkan dan mengolah data fisik dan yuridis tanah serta menetapkan dan mengesahkan kebenarannya bagi keperluan pendaftaran yang berakhir dengan penerbitan sertifikat.

Sedangkan pada pendaftaran tanah secara sporadis, inisiatif datang dari anggota masyarakat yaitu individu/badan hukum yang kebetulan mempunyai bidang tanah yang pendaftarannya diwajibkan. Oleh karena inisiatif datang dari masyarakat sendiri maka semua biaya ditanggung anggota masyarakat sendiri, walaupun ada kemungkinan dibebaskan dari biaya bagi mereka yang betul-betul tidak mampu.

Berikut ini adalah proses dan prosedur secara garis besar terbitnya sertifikat melalui pendaftaran tanah untuk pertama kalinya secara sistematis maupun sporadis.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi kegiatan-kegiatan:

- pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- pembuktian hak dan pembukuannya;
- penerbitan sertifikat.

Pada prinsipnya pengumpulan dan pengolahan data fisik bertujuan menentukan kepastian data tersebut. Untuk itu dilakukan kegiatan-kegiatan yang sifatnya teknis yaitu pembuatan peta dasar, penetapan batas bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah dan pembuatan surat ukur. Pada akhirnya surat ukur inilah yang sebenarnya dapat digunakan sebagai sarana untuk menunjukkan kepastian data fisik tanah.

Pembuktian hak atas tanah yang akan didaftar dibedakan atas hak baru dan hak lama. Yang dimaksud dengan hak baru adalah hak atas tanah yang diperoleh oleh subyek hak/pemegang hak setelah berlakunya UUPA. Sedangkan hak atas tanah lama adalah hak atas tanah yang telah dimiliki oleh subyek hak sebelum berlakunya UUPA.

Dengan berlakunya UUPA hak lama tersebut dikonversi/diubah menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Konversi hak dapat dilakukan secara langsung dan dapat pula secara tidak langsung melalui pengakuan hak.

Pembuktian hak baru dilakukan dengan mengumpulkan bukti-bukti yang berupa:

- 7.1. Surat Keputusan Pemberian Hak dari pejabat yang berwenang, untuk hak atas tanah yang berasal dari tanah negara; atau

- 7.2. Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), untuk hak atas tanah yang berasal dari pemberian hak di atas hak milik oleh pemilik; atau
- 7.3. Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta ikrar Wakaf (PPAIW), untuk tanah wakaf.

Pembuktian hak lama dilakukan dengan mengumpulkan bukti-bukti berupa:

- a. Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (S.1834-27) yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik; atau
- b. Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (S.1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut PP No. 10/1961 di daerah yang bersangkutan; atau
- c. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja; atau
- d. Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan PMA No. 9/1959; atau
- e. Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang baik sebelum maupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut didalamnya; atau
- f. Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan *Verponding* Indonesia sebelum berlakunya PP No. 10/1961; atau

- g. Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Lurah yang dibuat sebelum berlakunya PP No. 24/1997 dengan disertai alas hak yang dialihkan; atau
- h. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan; atau
- i. Akta Ikrar Wakaf/Surat Ikrar Wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan PP No. 28/1977 dengan disertai alas hak yang diwakafkan; atau
- j. Risalah Lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan; atau
- k. Surat penunjukan atau pembelian kavling tanah, pengganti tanah yang diambil oleh pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau
- l. Surat Keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan; atau
- m. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam pasal II, VI dan VII Ketentuan-ketentuan Konvensi UUPA;
- n. Bilamana bukti-bukti tertulis sebagaimana disebut diatas tidak ada, maka pembuktian dilakukan dengan bukti lainnya, misalnya Surat Tanda Pembayaran PBB.
- o. Apabila kepemilikan tanah tidak dapat dibuktikan dengan pembuktian-pembuktian diatas, maka sebagai dasar pembuktian dan pembukuan hak adalah Surat pernyataan Penguasaan Secara Fisik atas sebidang tanah yang

bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan para pendahulu-pendahulunya, dengan dilengkapi:

- p. Keterangan 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya;
- q. Kesaksian Kepala Desa/Lurah;
- r. Keterangan tertulis dari yang bersangkutan bahwa pemilikannya tidak ada yang mengganggu gugat/mempermasalahkannya.

Berdasarkan hasil pengumpulan data fisik dan data yuridis sebagaimana dikemukakan, kemudian dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Data Fisik dan Data Yuridis untuk diumumkan dan disahkan.

Pengumuman dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, di Kantor Kepala Desa/Kelurahan atau tempat-tempat lain yang dianggap perlu guna memberi kesempatan bagi masyarakat yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan mengenai data tanah yang telah dikumpulkan dan diumumkan. Pengumuman dilakukan selama 30 hari untuk pendaftaran tanah secara sistematis, dan 60 hari untuk pendaftaran tanah secara sporadis.

Apabila dalam tenggang waktu itu tidak ada keberatan maka dilakukan pengesahan data fisik dan data yuridis oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam hal pendaftaran tanah dilakukan secara sporadis dalam berita acara pengesahan.

Apabila dalam tenggang waktu diatas ada pihak yang mengajukan keberatan, maka sebisa mungkin diselesaikan melalui jalan musyawarah,

namun jika tidak tercapai kesepakatan, maka pihak yang merasa keberatan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. Dalam hal ini meskipun ada keberatan, proses pengesahan data fisik dan data yuridis tetap dilakukan dengan memberikan catatan-catatan terhadap adanya keberatan.

Selanjutnya dilakukan penegasan konversi, pengakuan hak, atau pemberian hak untuk kemudian didaftar/dicatat/dibukukan dalam buku tanah yang bentuk dan isinya telah ditetapkan tanpa atau dengan catatan-catatan tertentu.

Setelah pencatatan/pembukuan hak dalam buku tanah, maka tiap bidang tanah hak dan tanah wakaf yang memenuhi syarat yang sudah terbebas dari keberatan/gugatan maka dibuatkan/diterbitkan sertipikat untuk diserahkan kepada pemegang hak sebagai alat bukti hak atas tanahnya. Dalam sertipikat tersebut juga diberi catatan-catatan yang berkaitan dengan pembatasan sebagaimana catatan-catatan dalam buku tanah. Esensi dari sertipikat adalah salinan buku tanah yang berisi data yuridis yang dilampiri surat ukur untuk bidang tanah yang bersangkutan yang berisi data fisik tanah.

Mengenai hak atas tanah yang dipunyai bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertipikat yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain atau dapat diterbitkan sertifikat sebanyak jumlah pemegang hak bersama untuk diberikan kepada tiap-tiap pemegang hak bersama yang bersangkutan yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama tersebut.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- 1.1. Bahwa penerapan lembaga *Rechtsverwerking* dapat mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif, karena itu pemerintah mengukuhkan keberadaan lembaga ini yang berasal dari hukum adat ke dalam PP 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- 1.2. Bahwa bentuk jaminan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah adalah berupa sertifikat yang memiliki kekuatan hukum yang kuat tetapi tidak mutlak.

2. Saran

- 2.1. Bahwa dengan dihidupkannya lembaga *Rechtsverwerking* ini, diharapkan apa yang menjadi tujuan dari diterbitkannya sertifikat dapat tercapai yakni menjadi bukti kepemilikan hak atas suatu tanah. Namun, karena keterbatasan pengetahuan tentang lembaga *Rechtsverwerking* maka masih banyak masyarakat yang tidak memahami keberadaan lembaga ini, untuk itu perlu dilakukan sosialisasi pada masyarakat dengan melakukan penyuluhan-penyuluhan guna memperkenalkan lembaga ini. Selain itu juga perlu dilakukan pertemuan-pertemuan ilmiah antara para hakim, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Badan Pertanahan Nasional

(BPN), dan pihak Pemerintah Daerah setempat guna menyatukan penafsiran yang mungkin berbeda-beda akan fungsi dari keberadaan lembaga *Rechtsverwerking*.

2.2. Bahwa mengingat arti penting sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, maka perlu dilakukan peningkatan ketelitian dalam proses pembuatannya, sehingga dapat meminimalkan timbulnya gugatan di kemudian hari akan keabsahan sertipikat itu sendiri.

-----Dian-----

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Cetakan ke-8, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999.
- _____, **Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah**, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2000.
- Hutagalung, Ari S., **Penerapan Lembaga "Rechtsverwerking" Untuk mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah (Suatu Kajian Sosio Yuridis)**, Hukum Dan Pembangunan, Oktober-Desember 2000, taun XXX, h. 330.
- Khoidin, M, **Pensertifikatan Tanah, di Mana Masalahnya**, Harian Kompas, Sabtu 15 Mei 1993, Tahun XXVIII, Nomor 310, hal. VI, kolom 5-9.
- Mertokusumo, Sudikno, **Mengenal Hukum Suatu Pengantar**, Edisi Keempat, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1996.
- Parlindungan, A. P., **Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP 24/1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP 37 Tahun 1998)**, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1999.
- _____, **Sertifikat Hak Atas Tanah Suatu Bentuk Kepastian Hukum**, Harian Kedaulatan Rakyat, Kamis 9 Juli 1992, Tahun XLVII, Nomor 265; Halaman IV, kolom 4-7.
- Patahna, Muchlis, **Kekuatan Tanda Bukti Hak Atas Tanah**, Harian Pelita tanggal 21 Maret 1992, Tahun XVIII, Nomor 5564, hal. IV, Kolom 4-9.
- Perangin, Effendi, **Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum**, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Priyanto, Bambang, **Pendaftaran Tanah Menjamin Kepastian Hukum**, Harian Merdeka tanggal 22 Februari 1986 tahun XLI No. 30216, hal. V kolom 3-5.

- Saad, Sudirman, **Merosotnya Daya Pikat Sertifikat Tanah**, *Harian Bernas*, Selasa 15 Juni 1993, Tahun XLVII, Nomor 200, hal. IV, kolom 3-9.
- Santoso, Urip, **Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli**, *Yuridika* Volume 17, No. 5, September 2002, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2002.
- Sinaga, Bintatar, **Keberadaan Girik Sebagai Surat Tanah**, *Harian Suara Karya*, Jum'at 24 September 1993, Tahun XXIII Nomor 6810, hal. V, kolom 4-9.
- Sinaga, Bintatar dan Sahat Situmorang, **Ihwal Girik dan Sertifikat Tanah Bermasalah**, *Harian Suara Karya*, Sabtu 4 Juni 1994, Tahun XXIV, Nomor 7053, Halaman V, Kolom 4-9.
- Suryana, Nana, **Cara Berfikir Sederhana Masyarakat Desa Menganggap "Petok" dan "Girik" Sudah Memadai**, *Harian Berita Yudha*, Sabtu 19 Nopember 1988, Tahun XXIII, Nomor 82, hal. IV, kol. 5-9.
- Soekanto, Soerjono, **Pengantar Penelitian Hukum**, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 1986.