

**PENERAPAN SISTEM PENDAFTARAN TANAH YANG MENGGUNAKAN  
STELSEL NEGATIF BERSENDIKAN POSITIF PADA OBJEK TANAH YANG  
TELAH TERDAFTAR DI KANTOR PERTANAHAN**

**Giandiva Fahlika Erizal**

diva2412@gmail.com

Universitas Sumatera Utara

**Abstrak**

Pasal 19 ayat (1) UUPA, menyebutkan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah bahwa jual beli tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Untuk menguji daya kekuatan sertifikat tersebut, dalam pendaftaran tanah juga dikenal sistem publikasi. Sistem publikasi negatif dapat melindungi pemegang hak yang sebenarnya, karena pemegang hak yang sebenarnya dapat menuntut kembali haknya meskipun telah terdaftar atas nama orang lain. Dari penjelasan diatas, maka terdapat salah satu akar permasalahan konflik agraria disebabkan oleh sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia berupa sistem publikasi negatif yang bertendensi positif. Legalitas penguasaan tanah dengan dasar surat pelepasan hak dengan ganti rugi adalah suatu alat bukti dalam perbuatan hukum terkait pengalihan penguasaan terhadap suatu objek tanah yang dilakukan dengan cara tertulis selama diakui kebenarannya oleh kedua belah pihak.

**Kata kunci: pendaftaran, tanah, stelsel, negatif**

---

**Pendahuluan**

Pasal 19 ayat (1) UUPA, mengatur bahwa Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Pendaftaran tanah yang dimaksud tersebut diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yang meliputi: a) pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tertentu; c) pemberian surat-surat bukti, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam Pasal 23 UUPA dinyatakan, hak milik, demikian juga setiap peralihan, hapusnya dan pembebasannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA. Pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Pasal 32 UUPA mengatur pendaftaran hak guna usaha, dan Pasal 38 UUPA mengatur pendaftaran hak guna bangunan.

Dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda bukti hak, dengan surat bukti tersebut seseorang dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Untuk menguji daya kekuatan sertifikat tersebut, dalam pendaftaran tanah juga dikenal sistem publikasi. Sistem publikasi digunakan untuk menguji daya kekuatan pembuktian sertifikat, yaitu kuat atau tidak kuat dan mutlak atau tidak mutlak. Terdapat dua jenis sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.

Sistem publikasi positif menggunakan sistem pendaftaran hak, maka harus ada Register atau Buku Tanah untuk penyimpanan dan penyajian data yuridis, sedangkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak. Pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang hak membuat seseorang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. Jika suatu negara menggunakan sistem publikasi positif, maka sertifikat yang dikeluarkan daya pembuktiannya adalah mutlak. Karena daya pembuktiannya adalah mutlak, akibatnya terhadap sertifikat yang dikeluarkan negara tersebut tidak dapat diajukan gugatan, sehingga tidak dapat dilakukan perubahan terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut.

Pada sistem publikasi negatif, sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli, bukan pendaftarannya. Pendaftaran tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang haknya yang baru. Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas *nemo plus juris*, yaitu orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punya, oleh karena itu negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Meskipun pendaftaran telah dilakukan, pembeli masih dimungkinkan mendapat gugatan dari orang yang memiliki bukti bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya. Sistem publikasi negatif dapat melindungi pemegang hak yang sebenarnya, karena pemegang hak yang sebenarnya dapat menuntut kembali haknya meskipun telah terdaftar atas nama orang lain.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka terdapat salah satu akar permasalahan konflik agraria disebabkan oleh sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia berupa sistem publikasi negatif yang bertendensi positif. Dalam sistem pendaftaran negatif (stelsel negatif) bertendensi positif, pemerintah tidak memberikan jaminan atas kepastian hukum terhadap pemegang bukti sah (sertifikat). Pemerintah juga tidak bertanggung jawab atas data dan informasi yang ada di dalam sertifikat hak atas tanah. Data dan informasi dianggap benar sepanjang tidak ada pihak lain yang menggugat.

### **Bentuk Penguasaan Tanah dalam UUPA**

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada

umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain.

Penguasaan secara yuridis, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah.

Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik:

- a. Pengertian penguasaan dan menguasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik. Pasal 2 UUPA menentukan, bahwa :Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar 45 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- b. Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
  - a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
  - b) Menentukan dan mengatur hubungan- hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- d. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 1 sub 2 mendefinisikan penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

### **Peraturan Pendaftaran Tanah yang Berlaku di Indonesia**

Secara terminologi pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre*, suatu istilah teknis untuk suatu *record* atau rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan

kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin yaitu *capistratum* yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Cadastre* berarti *record* pada lahan-lahan, atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah.<sup>1</sup> Budi Harsono menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah 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.<sup>2</sup>

Dasar hukum positif pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut juga dapat diperhatikan sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang secara konkrit telah memformulasikan norma hukum yang tegas yaitu Indonesia adalah negara hukum. Norma hukum ini tentu sangat memiliki keterkaitan yang sangat erat dalam pendekatan paradigmatis konstitusional (*constitutional of paradigm*) dengan pelaksanaan pendaftaran tanah itu sendiri. Hal ini lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa aspek kepastian hukum tersebut sesungguhnya telah memberikan suasana ketenteraman dan kebahagiaan bagi masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah dimaksud. Jika hal ini terjadi sesungguhnya *grand theory* sebagaimana diketengahkan oleh Jeremy Bentham, bahwa atas diterapkannya suatu produk peraturan perundang-undangan seharusnya dapat memberikan jaminan rasa kebahagiaan bagi masyarakat (*utilitarianisme*) sudah terlaksana.<sup>3</sup>

Pendaftaran tanah merupakan salah satu hal yang sangat penting dan sangat berperan sekali terhadap kepastian hukum untuk melindungi hak seseorang atas tanahnya. Pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menegaskan peranan Negara dalam mengelola dan mengatur tanah, bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>4</sup> Hak menguasai pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah-pemerintah di daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, asal tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional sesuai dengan ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.<sup>5</sup>

Aturan mengenai pertanahan Nasional pada awalnya dimuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian diatur secara garis besar dengan berlakunya

---

<sup>1</sup>A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP.No24/1997dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 1998)*, Bandung: CV.Mandar Maju, 1999, hlm. 18-19.

<sup>2</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Edisi Revisi, Cetakan Sebelas, Jakarta: Djambatan, 2007, hlm. 72.

<sup>3</sup>Idham, "Pendaftaran Tanah Dan Penerbitan Sertifikat Dalam Perspektif Free Trade Zone (FTZ) Di Kampung Tua, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau", *Soumatra Law Review*, Vol. 2, No. 1, 2019, hlm. 100.

<sup>4</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Hukum Tanah Nasional*, Jilid 1, Jakarta: Djambatan, 2003, hlm. 218.

<sup>5</sup>Bachsani Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 137.

UUPA.<sup>6</sup> Persoalan penyelenggaraan pendaftaran tanah mengenai tanah-tanah di Indonesia baru mendapat penyelesaian secara prinsipil dengan diundangnya UUPA (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960; LN Nomor 104) pada tanggal 24 september 1960. Menetapkan Pasal 19 ayat (1) sebagai dasar pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia yang menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Sistem pendaftaran tanah yang dianut Indonesia tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait pendaftaran tanah, seperti Keputusan Mahkamah Agung No 495/Sip/1975; Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan UU No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA).

Di samping itu, penggunaan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif dapat memberikan implikasi yang buruk terhadap pembangunan nasional, antara lain: 1) *Registering property* Indonesia menjadi rendah akibat tingginya biaya pengurusan dan kualitas administrasi pertanahan yang masih rendah; 2) Potensi konflik antar-masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah dapat mengganggu stabilitas keamanan nasional, termasuk mengancam integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; 3) Pertumbuhan ekonomi nasional terhambat yang berujung pada menurunnya kesejahteraan masyarakat.

Secara umum, permasalahan pertanahan yang timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam empat klasifikasi permasalahan yaitu permasalahan yang berkaitan dengan: 1) Pengakuan kepemilikan hak atas tanah; 2) Peralihan hak atas tanah; 3) Pembebanan hak; 4) Pendudukan eks tanah partikelir.<sup>7</sup>

Bentuk/sifat permasalahan pertanahan yang terjadi di Indonesia meliputi hal sebagai berikut: 1) Masalah yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya; 2) Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian; 3) Kekeliruan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar; 4) Sengketa/masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis).<sup>8</sup>

Sumber konflik pertanahan pada umumnya saat ini disebabkan oleh berbagai faktor diantaranya adalah sebagai berikut: 1) Pemilikan atau penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata; 2) Harga tanah yang meningkat dengan cepat; 3) Ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan non pertanian; 4) Kurangnya keberpihakan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah; 5) Kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat); 6) Lemahnya posisi masyarakat pemegang hak atas tanah dalam hal pembebasan tanah; 7) Permasalahan pertanahan dalam penerbitan sertifikat seperti proses yang lama dan mahal, sertifikat palsu, dan sertifikat tumpang tindih; 8) Peraturan yang belum lengkap.<sup>9</sup>

Dalam masyarakat, sudah menjadi tidak asing dalam melakukan transaksi tanah, salah satunya melalui jual beli. Menurut KUH Perdata Pasal 1457 disebutkan bahwa jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu

<sup>6</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenamedia Group, 2014, hlm. 1.

<sup>7</sup>Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1995, hlm. 85.

<sup>8</sup>Suyud Margono, *Alternative Dispute Resolution dan Arbitrase, Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004lm, hlm. 34.

<sup>9</sup>Lutfi I Nasoetion, *Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria*, Bandung: Yayasan Akatiga, 2002, hlm. 112.

mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu barang, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang dijanjikan. Dimaksud disini adalah jual beli hak atas tanah dalam praktek disebut jual beli tanah, secara yuridis adalah hak atas tanah bukan tanahnya, memang benar bahwa tujuan membeli hak atas tanah adalah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan menggunakan tanah.<sup>10</sup>

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tersebut, maka dapat diringkas bahwa Kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan UUPA mengandung dua dimensi yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat georeferensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan. Secara ringkas, salinan dari peta dan buku pendaftaran tanah tersebut dikenal dengan sebutan Sertipikat Tanah. Namun demikian dalam prakteknya, kepastian hukum hak atas tanah ini kadangkala tidak terjamin sebagaimana yang diharapkan.

Sampai saat ini Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang seharusnya dapat menjadi jalan keluar bagi permasalahan di atas, masih mendapatkan banyak pro dan kontra. Mengingat keberaaan pasal ini tidak sesuai dengan sistem publikasi negatif yang dianut oleh pendaftaran tanah di Indonesia. Dengan demikian sertifikat tanah bukanlah satu-satunya surat bukti pemegang hak atas tanah dan oleh karena itu masih ada bukti-bukti lain tentang pemegang hak atas tanah antara lain surat bukti jual beli tanah ada atau Surat Keterangan Hak Milik Adat.<sup>11</sup>

Menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah dalam Pasal 19 ayat (1) disebut dan dijelaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah hanya untuk kepentingan pemberian jaminan kepastian hukum. Sungguh pun dalam sistem Pendaftaran tanah sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum UUPA, bahwa tujuan pendaftaran tanah untuk kepastiam hukum memang merupakan tujuan yang primer. Tetapi disamping itu pendaftaran dapat juga dipakai untuk keperluan-keperluan lainnya, misalnya untuk keperluan pemungutan pajak (fiskal).<sup>12</sup>

Pelaksana dari kegiatan tanah tersebut, menurut pasal 19 ayat (1) UUPA di instruksikan kepada pemerintah, artinya perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dari kegiatan pendaftaran tanah tersebut (didalamnya mencakup inisiatif, metode/cara, dana/biaya, sumber daya manusia dan sarana prasarana) semuanya dilakukan oleh pemerintah, dikenal ke mudian dengan pedaftaran tanah sistematis. Dalam UUPA, masih dimungkinkan pelaksanaan pendaftaran tanah atas inisiatif dan biaya dari pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 22, 32 dan 38 UUPA, dikenal kemudian Pendaftaran tanah sporadik.

Pendaftaran tanah tersebut dilaksanakan atas semua bidang-bidang tanah diseluruh Indonesia, dengan demikian tidak ada perbedaan perlakuan terhadap obyek bidang tanah yang akan di daftar, baik yang berasal dari hak atas tanah berdasarkan hukum adat maupun yang berdasarkan hukum Eropa semua akan

---

<sup>10</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2010, hlm. 358.

<sup>11</sup>Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1993, hlm. 77.

<sup>12</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Bandung: CV Mandar Maju, 2012, hlm. 81.

menjadi hak-hak yang diatur dalam UUPA. Dengan kata lain dualisme dalam hak-hak tanah dihapuskan sehingga pendaftaran tanah yang diperintahkan dalam pasal 19 UUPA itu mau tidak mau meliputi semua tanah yang terletak di wilayah Republik Indonesia.<sup>13</sup>

Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) bahwa pendaftaran tanah itu harus diatur peraturan pemerintah yang mengatur penyelenggaraan pendaftaran mendapat landasan yang kuat. Apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA ditegaskan dalam ayat (2) yang menetapkan ruang lingkup dari kegiatan pendaftaran tanah tersebut bahwa pendaftaran tanah itu meliputi: a) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; b) Pendaftaran Hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>14</sup>

### **Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah Yang Menggunakan Stelsel Negatif Bersendikan Positif Terhadap Objek Perkara Dimana Tanah tersebut Sudah Terdaftar Pada Kantor Pertanahan**

Adapun yang menjadi tujuan diundangkannya UUPA sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum adalah: a) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (dasar kenasionalan); b) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan (dasar kesatuan dan kesederhanaan); c) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya (dasar kepastian hukum).

Dapat dipahami bahwa salah satu tujuan UUPA adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya. Berkaitan dengan arti penting kepastian hukum penguasaan tanah terutama dalam kehidupan bernegara, maka perundang-undangan agraria di Indonesia mengatur tentang pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dimaksud.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, maka menurut undang-undang "sertifikat" merupakan alat pembuktian yang kuat sehingga bagi pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Dengan sertifikat itu maka pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensinya.<sup>15</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan pendaftaran tanah bermuara pada penerbitan sertifikat yang berisi keterangan mengenai data fisik maupun data yuridis tanah tersebut. Namun yang seringkali menjadi pertanyaan adalah sejauh mana pihak lain dapat mempercayai keterangan data yang disajikan dalam sertifikat dan buku tanah adalah keterangan yang sebenar-benarnya. Apakah ada kemungkinan bahwa data yang disajikan bukan data sebenarnya dalam arti ada pihak lain yang sejatinya berhak atas objek yang telah didaftarkan.

---

<sup>13</sup>*Ibid.*, hlm. 82.

<sup>14</sup>*Ibid.*, hlm. 82-83.

<sup>15</sup>Harris Yonatan Parmahan Sibuea, "Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertamakali", *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2011, hlm. 289.

Untuk menjawab pertanyaan ini maka jawabannya tergantung pada sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dan diterapkan oleh suatu negara. Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dan diterapkan oleh negara-negara di dunia ada 2 yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Perbedaan dua sistem publikasi pendaftaran tanah ini tergantung sampai dimana perlindungan hukum yang diberikan kepada mereka yang beritikad baik, dalam hal demikian apabila ternyata bahwa hasil pendaftaran itu tidak ada kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia benar. Sistem publikasi positif adalah apabila pemerintah menjamin kebenaran data yang disajikan. Artinya siapa yang namanya terdaftar dalam buku tanah memperoleh apa yang disebut suatu hak yang tidak dapat diganggu gugat kecuali dalam hal terjadi pemalsuan.

Dalam sistem publikasi positif ini negara sebagai pendaftara menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Sistem publikasi positif ini antara lain dianut oleh Australia, Singapura, Jerman, Swiss dan negara-negara *Commonwealth*. Terlihat bahwa negara yang berani menerapkan system publikasi pendaftaran tanah yang positif adalah negara-negara maju yang sudah mencapai tertib administrasi pertanahan. Sementara itu sistem publikasi negatif apabila pemerintah (dalam hal ini Pejabat Pendaftaran tanah) tidak melakukan pengujian terhadap kebenaran data yang tercantum (tidak menjamin kebenaran data yang disajikan). Artinya pendaftaran tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karna namanya keliru dicatat sebagai yang berhak.

Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan. Dalam system negatif ini, negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang mendaftarkan tanahnya. Pendaftaran tanah yang menganut asas negatif mengandung arti bahwa belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertifikat maupun buku tanah adalah sebagai pemilik yang mutlak. Dari kedua jenis sistem publikasi tersebut, Indonesia memilih di antara keduanya. Indonesia tidak menggunakan sistem publikasi positif murni, namun tidak juga menggunakan sistem publikasi negatif murni.

Pasal 19 UUPA secara tersirat menyatakan bahwa Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif, namun dengan unsur-unsur positif yang mengikuti, sehingga daya pembuktian sertifikat di Indonesia bukan mutlak atau tidak mutlak, melainkan kuat. Jadi, sertifikat hak atas tanah merupakan alat pemuktian yang kuat atas kepemilikan suatu tanah. Maksud dari sertifikat merupakan alat bukti yang kuat yaitu seperti yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu: "Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut".

Adanya ketentuan tersebut, maka artinya sertifikat hak atas tanah masih dapat dibatalkan, oleh sebab itu banyak yang mengajukan pembatalan sertifikat karena ketentuan dalam peraturan tersebut memperbolehkan demikian, sehingga masih sangat banyak sengketa yang terjadi akibat penggunaan sistem publikasi negatif berunsur positif di Indonesia. Ketentuan ini membukakesempatan kepada orang lain untuk menggugat orang yang sudah memiliki sertifikat. Pasal 19 UUPA

menentukan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, maka terbitlah PP Nomor 10 Tahun 1961 yang mengatur tentang pendaftaran tanah. PP tersebut mengatur tentang proses pendaftaran tanah di Indonesia dan akibat hukumnya dengan produk akhir adalah diterbitkannya surat tanda bukti hak yang disebut dengan sertifikat tanah.

Dengan sistem Negatif ini maka terbukalah kesempatan kepada orang lain untuk menggugat orang yang sudah memiliki sertifikat, sehingga ada keragu-raguan pada masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya karena tidak menjamin secara mutlak kepastian hak atas tanahnya, apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya masih memungkinkan dibantah sepanjang bantahan bantahan itu memberikan alat bukti yang cukup kuat. Sistem negatif ini mempunyai kelemahan yaitu bahwa pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak.<sup>16</sup>

### **Simpulan**

Penerapan sistem pendaftaran tanah yang menggunakan stelsel negatif bersendikan positif terhadap objek perkara dimana tanah tersebut sudah terdaftar pada kantor pertanahan yaitu sistem pendaftaran tersebut merupakan cara untuk melindungi pihak yang berhak atas suatu objek tanah. Pendaftaran sistem ini bahwa segala apa yang tercantum dalam sertifikat tanah selalu dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya di muka persidangan atau di pengadilan oleh pihak yang merasa haknya dirampas oleh pihak lain.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdurrahman. 1995. Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria. Bandung: Alumni.
- Effendi, Bachtiar. 1993. Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya. Bandung: Alumni.
- Harsono, Boedi. 2003. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Hukum Tanah Nasional. Jilid 1. Jakarta: Djambatan.
- Harsono, Boedi. 2007. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya. Jilid I. Edisi Revisi. Cet. XI. Jakarta: Djambatan.
- Idham. 2019. "Pendaftaran Tanah Dan Penerbitan Sertifikat Dalam Perspektif Free Trade Zone (FTZ) Di Kampung Tua, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau. *Soumatera Law Review*. Vol. 2, No. 1, hlm. 100.
- Ismail, Samun. 2013. Hukum Administrasi Pertanahan. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Lubis, Mhd. Yamin, dan Abd. Rahim Lubis. 2012. Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi. Bandung: CV Mandar Maju.
- Margono, Suyud. 2004. Alternative Dispute Resolution dan Arbitrase, Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum. Bogor: Ghalia Indonesia.

---

<sup>16</sup>Samun Ismail, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, hlm. 122.

- Mustafa, Bachsan. 2001. Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Nasoetion, Lutfi I. 2002. Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria. Bandung: Yayasan Akatiga.
- Parlindungan, A.P. 1999. Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP.No24/1997dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 1998). Bandung: CV.Mandar Maju.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Santoso, Urip. 2010. Pendaftaran Dan Peralihan Hak AtasTanah. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Santoso, Urip. 2014. Pendaftaran dan Peralihan Hak-hak Atas Tanah. Jakarta: Prenamedia Group.
- Sibuea, Harris Yonatan Parmahan. 2011. "Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertamakali". Jurnal Negara Hukum. Vol. 2, No. 2, hlm. 289.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang No 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
- Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agrarian