

# SERTIFIKAT SEBAGAI ALAT PEMBUKTIAN YANG KUAT DALAM HUBUNGANNYA DENGAN SISTEM PUBLIKASI PENDAFTARAN TANAH

Dr. H. Arifin Bur, S.H., M.Hum<sup>1</sup> & Desi Apriani, S.H., M.H<sup>2</sup>

## ABSTRAK

Dijaminnya kepastian hukum terhadap penguasaan hak atas tanah merupakan hal yang sangat urgen terutama dalam alam bernegara dewasa ini. Untuk itulah pemerintah mengatur pendaftaran tanah tersebut dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan dilakukannya pendaftaran hak atas tanah, maka pemegang hak memperoleh sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat. Berkaitan dengan hal tersebut maka sistem publikasi negatif dianut dalam sistem pendaftaran tanah yang bertujuan untuk melindungi pemegang hak sejati. Namun di sisi lain sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia juga mengandung unsur positif sebagaimana terlihat dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP. No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

**Kata Kunci :** pendafataran tanah, sertifikat, sistem publik

## ABSTRACT

*The assurance of legal certainty over the control of land rights is very urgent, especially in the current state of the state. For this reason the government regulates the registration of land in the Basic Agrarian Law and Government Regulation Number*

*24 of 1997 on Land Registration. With the registration of land rights, the right holder obtains the certificate as a strong evidence. In this regard, the negative publication system is embraced in a land registration system that aims to protect the true rights holder. However, on the other hand the land registration publication system in Indonesia also contains positive elements as seen in the provisions of Article 32 paragraph (2) PP. No. 24 of 1997 on Land Registry.*

**Keywords:** land registration, certificate, publication systemasi

## A. Pendahuluan

Tanah merupakan unsur alam yang sangat urgen dalam kehidupansuatu masyarakat. Tidak ada seorang manusia atau kelompok masyarakat manapun yang dapat dipisahkan dengan tanah. Tanah merupakan tempat berbagai sumber kehidupan dimana seseorang atau kelompok masyarakat menggantungkan kehidupannya. Tanah dapat dijadikan tempat membangun bangunan, membuka perkebunan, pertanian, perikanan dan aktivitas lainnya. Tanah juga merupakan tempat manusia dikembalikan sebagaimana tanah menjadi awal diciptakannya manusia tersebut.

Pada zaman dahulu, ketika *hukum adat* (hukum tradisional masyarakat) sebagai satu-satunya pengatur kehidupan, tidak terdapat kewajiban masyarakat untuk mendaftarkan kepemilikan ataupun hak perseorangan lainnya atas tanah mereka. Hal ini dikarenakan pada dasarnya hukum adat bercorak sederhana yang lahir dari kehidupan masyarakat yang sederhana pula.<sup>3</sup> Kesederhanaan hukum adat akibat

<sup>1</sup> Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

<sup>3</sup> Hukum adat bercorak sederhana artinya bersahaja, tidak rumit, tidak

kesederhanaan kehidupan masyarakatnya dimana ruang gerak dan ruang lingkup masyarakat masih sempit, sehingga masalah yang timbul juga tidak banyak dan kompleks. Tanpa memiliki surat tanah, setiap masyarakat mengetahui kepemilikan tanah di wilayah mereka karena kehidupan mereka yang terbatas pada pergaulan dengan sesama mereka saja. Begitu pula tanda-tanda sederhana juga menjadi ciri khas dalam menentukan batas dan bidang tanah pada zaman dahulu.<sup>4</sup>

Hal sebagaimana berlaku dalam masyarakat tradisional tersebut sangatlah wajar berhubung kehidupan dan ruang gerak masyarakatnya yang masih sempit. Namun seiring perkembangan zaman dan seiring dengan berdirinya Negara Republik Indonesia, situasi dan kondisi berubah sedemikian rupa termasuk dalam hak status dan kepemilikan tanah. Kehidupan masyarakat yang sangat berkembang pesat yang keseluruhannya membutuhkan tanah sebagai tempat hidup bahkan sebagai tempat setelah wafat, membuat permasalahan terhadap objek tanah semakin kompleks.

Seiring dengan perkembangan kehidupan manusia dan masyarakat, ditandai dengan pesatnya penambahan jumlah penduduk, arus modernisasi yang ditandai dengan kecanggihan transportasi, komunikasi dan informasi, kebutuhan manusia akan tanah semakin meningkat pula. Fenomena itu tidak bisa dielakkan atau dihindari termasuk oleh masyarakat yang hidup di pedesaan. Manusia berlomba-lomba dalam menguasai tanah seiring dengan semakin bernilainya tanah secara ekonomis.

Terkait dengan kehidupan dalam alam bernegara saat ini, tanah tentunya memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini karena tanah dapat digunakan

---

menuntut urusan administrasi, kebanyakan tidak tertulis dan dilaksanakan saling percaya-mempercayai, Hilman Hadikusuma, dalam Tolib Setyadi, *Intisari Hukum Adat Indonesia ( Dalam Kajian Kepustakaan)*, Alfabeta Bandung, 2008, hlm. 35

<sup>4</sup> Dalam kebiasaan tradisional masyarakat, batas-batas sederhana seperti pohon gandeng, parit sederhana ataupun batas-batas alamiah seperti kaki bukit, sungai kecil, sudah cukup menentukan batas objek hak atas tanah secara tegas dan jelas.

untuk pembangunan, baik infrastruktur seperti jalan, irigasi, telekomunikasi maupun di bidang pertanian, peternakan, pertambangan, perumahan sehingga saat ini tanah menjadi komoditas yang memiliki nilai ekonomi sangat tinggi.<sup>5</sup>

Hal tersebut tentunya akan memicu terjadinya sengketa pertanahan baik antara individu dengan individu, individu dengan masyarakat, individu dengan pemerintah, masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah. Sengketa maupun konflik tersebut akan selalu mewarnai kehidupan masyarakat terlebih dengan semakin tingginya pertumbuhan penduduk yang membawa konsekuensi pada semakin tingginya kebutuhan akan tanah.

Sengketa pertanahan merupakan sengketa yang umumnya termasuk dalam ruang lingkup perdata (kecuali apabila terdapat unsur pidana atau ranah hukum lainnya dalam sengketa atau konflik pertanahan tersebut). Berkaitan dengan sengketa perdata ini, maka penyelesaiannya dapat dilakukan di luar pengadilan (antar para pihak) dan dapat dilakukan di pengadilan apabila penyelesaian antara para pihak tidak mendapat titik temu. Tidak sedikit perkara pertanahan yang kemudian berujung pada penyelesaiannya di pengadilan negara. Apabila perkara tersebut diselesaikan di pengadilan negara, maka tentu akan diselesaikan secara formal dan menuntut pembuktian secara formal pula. Maka dari itu kepastian hukum terhadap hak atas tanah menjadi sesuatu yang sangat *urgen* (penting) terlebih lagi dalam alam bernegara saat ini.

Berbicara Peraturan di bidang pertanahan dalam alam bernegara saat ini, maka hal tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.<sup>6</sup> Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, maka kondisi hukum agraria di Indonesia berada dalam situasi *dualisme* hukum. Dualisme

---

<sup>5</sup> Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 1

<sup>6</sup> Walaupun Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut pengaturannya mencakup objek agraria secara luas yaitu tidak hanya tanah tetapi juga objek agraria yang lain yang lebih dikenal dengan istilah BARAKATD (Bumi, airm ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Lihat Pasal 1 UUPA.

hukum agraria tersebut ditandai dengan berlakunya hukum peninggalan penjajah Belanda di bidang pertanahan<sup>7</sup> dan hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia. Kondisi *dualisme* hukum agraria tersebut berlangsung selama 15 tahun setelah merdeka. Akibat kondisi *dualisme* hukum itu pulalah pada akhirnya pemerintah memberlakukan Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pada tanggal 24 September 1960 dengan salah satu prinsip utamanya yaitu kesatuan hukum agraria untuk seluruh wilayah tanah air.<sup>8</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 ini kemudian lebih dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).<sup>9</sup>

Berkaitan dengan arti penting kepastian hukum penguasaan tanah terutama dalam kehidupan bernegara tersebut, 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 tersebut, maka menurut undang-undang sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat sehingga bagi pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Pendaftaran hak atas tanah tersebut tentunya berhubungan pula dengan sistem publikasi pendaftaran tanah yang seringkali menjadi bahan perdebatan di kalangan pemerhati hukum agraria.

<sup>7</sup> Seperti Agrarische Wet, Buku ke II BW dan perangkat peraturan kolonial lainnya yang kemudian dicabut oleh ketentuan memutuskan UUPA.

<sup>8</sup> Dengan prinsip ini telah dinyatakan bahwa Indonesia telah melepaskan adanya dualisme dalam hukum agraria yang ada di Indonesia, yang pernah berlaku di zaman penjajahan. Dengan demikian hanya berlaku satu hukum yang mengatur keagrariaan di tanah air Indonesia dan untuk itu telah dipercayakan kepada UUPA yang kemudian akan menjabarkannya dalam peraturan pelaksanaannya. Prinsip kesatuan hukum agraria ini sama nilainya dengan gagasan yang diajukan oleh wawasan nusantara. Dalam AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bnadung, 2008, hlm. 29

<sup>9</sup> Lihat diktum kelima Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi "Undang-undang ini dapat disebut Undang-Undang Pokok Agraria dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan, agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis dalam hal ini tertarik untuk meninjau dan mengkaji lebih dalam mengenai sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat dan hubungannya dengan sistem publikasi pendaftaran tanah dengan mengkaji peraturan perundang-undangan di bidang agraria, pendapat ahli dan nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat.

## B. Pembahasan

### 1. "Meletakkan Dasar Kepastian Hukum" Sebagai Salah Satu Tujuan UUPA

Adapun yang menjadi tujuan diundangkannya UUPA sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum adalah :<sup>10</sup>

- 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)

Berkaitan dengan tujuan yang ketiga diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut yaitu untuk meletakkan dasar kepastian hukum, maka pada pasal 19 undang-undang UUPA diatur tentang pendaftaran tanah. Berkaitan dengan hal itu, Menurut Muchsin dkk, usaha untuk memberikan kepastian hukum tersebut dilakukan dengan mengadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechcadaster* dan melaksanakan konversi hak-hak atas tanah yang berasal dari hukum agraria lama menurut hak-hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum agraria nasional. Mengenai pendaftaran tanah diatur

<sup>10</sup> Lihat penjelasan umum UUPA

dalam pasal 19 UUPA, sedangkan mengenai konversi diatur dalam diktum kedua UUPA tentang ketentuan-ketentuan konversi.<sup>11</sup>

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

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
  - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftar anter maksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.<sup>12</sup>

Mengenai pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum ini, lebih lanjut diatur sedemikian rupa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dasar hukum tentang pendaftaran tanah ini berada dalam Pasal 19 UUPA, PP No. 10/1961 sebagaimana telah diubah dengan

<sup>11</sup> Muchsin dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 54

<sup>12</sup> Lihat UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 19)

PP Nomor 24 Tahun 1997, dan peraturan lain yang terkait. Guna menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah RI<sup>13</sup>, dan mengharuskan para pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya.

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan tersebut dijelaskan bahwa Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>14</sup>

Pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat *urgen* (penting) terutama dalam kehidupan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini. Perkembangan masyarakat dengan jumlah populasi yang semakin bertambah pesat setiap waktunya mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin besar, sementara kuantitas tanah tidak bertambah. Kondisi seperti itu memicu munculnya berbagai konflik dan sengketa pertanahan dimana tanah menjadi objek perebutan, perampasan dan lain sebagainya. Oleh sebab itu maka pendaftaran tanah merupakan jalan keluar yang sangat ideal untuk memberi kekuatan atau bukti yang kuat (dalam bentuk sertifikat) bagi pemegang hak atas tanah tersebut bahwa ia-lah yang berwenang atau berkuasa secara sah atas suatu bidang tanah yang telah terdaftar. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, pendaftaran tanah sendiri bertujuan:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas

<sup>13</sup> Hal ini merupakan salah satu wujud hak menguasai negara sebagaimana yang diatur oleh Pasal 2 UUPA, Lihat selanjutnya pada pasal tersebut

<sup>14</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

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

Sementara itu menurut Boedi Harsono, tujuan pendaftaran tanah adalah agar dari kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan dimana :<sup>15</sup>

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

## 2. Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat

Terhadap pendaftaran tanah sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, menurut Peraturan Pemerintah bagi pemegang hak atas tanah yang telah didaftarkan akan diberikan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Hal ini sesuai dengan

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah, Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 472

pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan :

- 1) Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.
- 2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- 3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

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

1. Bidang–bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, HGU (Hak Guna Usaha), HGB (Hak Guna Bangunan), dan HP (Hak Pakai)
2. Tanah Hak Pengelolaan
3. Tanah Wakaf
4. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun
5. Hak tanggungan
6. Tanah Negara (khusus untuk tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat atasnya). Sementara terhadap obyek pendaftaran tanah yang lain, dibukukan dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.

Terkait dengan sertifikat sebagai alat pembuktian hak, ada bermacam-macam sertifikat berdasarkan objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor

24 Tahun 1997, yaitu :

- a. Sertifikat Hak Milik
- b. Sertifikat Hak Guna Usaha
- c. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan
- e. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Negara
- f. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan
- g. Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan
- h. Sertifikat Tanah Wakaf
- i. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
- j. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Non Rumah Susun
- k. Sertifikat Hak Tanggungan<sup>16</sup>

Pendaftaran tanah ini sendiri diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang pada tingkat Kabupaten atau daerah tingkat II diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan. Pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional ini merupakan wujud dari hak menguasai Negara dalam hal ini kekuasaan eksekutif.<sup>17</sup>

Berhubungan dengan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum tersebut, maka kepada pihak yang berhak akan diterbitkan sertifikat sebagai bukti haknya. Dalam Pasal 32 ayat (1 dan 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa:

- (1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Apabila suatu waktu terdapat gugatan atau tuntutan hukum di pengadilan atas objek tanah

<sup>16</sup> Lihat pula Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 317

<sup>17</sup> Lihat Selanjutnya Boedi Harsono, *UUPA Sejarah Pembentukan dan Pelaksananya*

yang telah diterbitkan sertifikatnya tersebut, maka semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya.

Dalam penyelesaian perkara di pengadilan, pembuktian merupakan tindakan yang dilakukan oleh para pihak yang berperkara dalam suatu sengketa, sehingga diperoleh kebenaran yang memiliki nilai kepastian dan keadilan. Adapun alat bukti dalam perkara seperti dalam perkara perdata adalah ;<sup>18</sup>

- a. Bukti surat
- b. Bukti saksi
- c. Persangkaan
- d. Sumpah

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

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

Di kalangan masyarakat awam, arti penting keberadaan sertifikat hak atas tanah sebagai bukti yang kuat apabila terjadi persengketaan belum sepenuhnya dipahami. Hal ini karena begitu banyak jenis surat

<sup>18</sup> Pasal 164 HIR

tanah yang terdapat dalam masyarakat seperti Surat Keterangan Tanah, Surat Pengolahan tanah dan surat-surat keterangan lainnya yang dikeluarkan dan atau surat keterangan lainnya yang dikeluarkan dan atau diketahui oleh pemerintahan setempat. Padahal sudah jelas dalam UUPA, dan PP No 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa sertifikatlah sebagai alat bukti yang kuat dalam rangka menjamin kepastian hukum atas penguasaan tanah, baik dikuasai dengan hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, maupun hak-hak lain yang merupakan objek pendaftaran tanah. Hal ini memang bukan berarti bukti lain selain sertifikat tidak berlaku sebagai alat bukti. Akan tetapi bukti surat berupa sertifikat memiliki kekuatan yang lebih kuat dari bukti surat lain apabila keterangan mengenai data fisik<sup>19</sup> dan data yuridis<sup>20</sup> dalam sertifikat sesuai dengan surat ukur<sup>21</sup> dan buku tanah yang bersangkutan.

Dengan Demikian apabila suatu waktu terdapat gugatan atau tuntutan hukum di pengadilan atas objek tanah yang telah diterbitkan sertifikatnya tersebut, maka semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya.

### 3. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem publikasi pendaftaran tanah ada 2 yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. 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.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai bangunan dan bagian dari bangunan yang ada di atasnya.

<sup>20</sup> Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

<sup>21</sup> Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian, yang diambil datanya dari peta pendaftaran

<sup>22</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 80

Sementara itu sistem publikasi negatif apabila pemerintah 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.<sup>23</sup>

AP. Parlindungan mengatakan sejarah pemilihan tanah secara individual jika hanya mengandalkan kepada ingatan atau keterangan saksi pasti tidak teliti, karena ingatan bisa saja kabur dan saksi-saksi hidup satu masa akan meninggal dunia, apalagi seperti di Indonesia, tanah sudah ada sejak dahulu dalam artian bahwa hubungan manusia dengan tanah telah ada sejak dahulu, namun karena tidak tertulis apalagi tidak terdaftar, hanya secara lisan diketahui tanah itu milik siapa dan batas-batasnya, atau setidaknya tidaknya satu bidang tanah itu umum diketahui adalah milik seseorang atau warisan seseorang pada ahli warisnya.<sup>24</sup>

Dengan demikian melalui stelsel negatif memberi kesempatan kepada orang atau pihak yang merasa haknya lebih benar/kuat dari yang terdapat dalam suatu sertifikat untuk mengklaim hal ini dengan mengajukan kepada Pengadilan Negeri setempat dengan adagium siapa saja yang merasa berhak harus mengajukan bukti-buktinya. Jika hal tersebut meyakinkan, maka hakim pengadilan negeri menyatakan bahwa sertifikat itu batal, dan menyatakan orang yang mengajukan perkara lebih berhak dan meyakinkan. Atas dasar hal itulah menurut AP. Parlindungan PP Nomor 24 Tahun 1997 menganut stelsel atau sistem publikasi negatif yang terbatas 5 tahun.<sup>25</sup>

Sejalan dengan hal itu Supriadi mengatakan bahwa Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang dibuktikan dengan beberapa putusan pengadilan sebagai berikut:<sup>26</sup>

<sup>23</sup> *ibid*

<sup>24</sup> AP Parlindungan, dalam Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 167-168

<sup>25</sup> Lihat Supriadi, *Loc. Cit*

<sup>26</sup> Supriadi, *Ibid*

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

Sementara itu menurut Boedi Harsono, sistem Publikasi pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat , seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Bukan sistem publikasi negatif murni. Sistem publikasi negatif yang murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti pada pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat.<sup>27</sup> Jadi menurut Boedi Harsono sistem yang berlaku di Indonesia adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif (jadi bukan sistem negatif murni).

#### 4. Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

<sup>27</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 477

Menurut Elza Syarief, Stelsel negatif yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah sejati. Sebab stelsel negatif menganut asas *nemo plus iuris*. Ada kepastian hukum dalam pendaftaran tanah karena diterbitkan data-data tanah yang sudah diketahui. Petugas pendaftaran tanah secara aktif melakukan penelitian kebenaran data yang dimohonkan sehingga diterbitkan sertifikat tanah bagi pemohon atas tanah tersebut. Namun pemberian sertifikat tanah atas nama pemohon yang merupakan pemilik sebagaimana tertera dalam surat tanda bukti hak atas tanah tersebut tidak mutlak. Diberi kesempatan kepada pemilik tanah sejati untuk membuktikan kepemilikan tersebut ke peradilan umum.<sup>28</sup>

Pernyataan UUPA bahwa sertifikat sebagai produk pendaftaran tanah merupakan alat bukti yang kuat yang menunjukkan bahwa jika terjadi sengketa tanah, sengketa ini harus diselesaikan di peradilan umum, yaitu pengadilan negeri yang merupakan tempat dimana seseorang dapat melakukan upaya hukum untuk memperjuangkan/menuntut hak atau mempertahankan hak tersebut dengan mengajukan bukti-bukti yang ia miliki. Di pengadilan, para pihak yang bersengketa atau setiap orang dapat mempermasalahkan kebenaran sertifikat tanah seseorang. Jika dia dapat membuktikan ketidakbenaran hak atas tanah tersebut, sertifikat dapat dibatalkan.<sup>29</sup>

Terkait dengan hal tersebut, maka dalam hal ini perlu dikemukakan bunyi pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu :<sup>30</sup>

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah

<sup>28</sup> Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2014, hlm. 71

<sup>29</sup> Elza Syarief, *ibid*, hlm. 74-75

<sup>30</sup> Ketentuan Pasal 32 ayat (2) tersebut disertai penjelasan sebagai berikut : “ pendaftaran tanah yang penyelenggaraanya 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 menjain kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif yang murni. . . . . dst



tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.”

Dengan pernyataan pada Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut, maka sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi negatif. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan.<sup>31</sup>

Terkait dengan ketentuan batas waktu 5 tahun sebagai tenggang waktu yang diberikan kepada pihak lain untuk mengajukan gugatan setelah sertifikat diterbitkan, maka Soejono dan Abdurrahman mengajukan suatu pernyataan yang sedikit bernada pesimis yaitu “ apakah tenggang waktu 5 tahun cukup tepat untuk menjadi dasar, apakah tidak lebih lama lagi, mengingat kondisi dan situasi dalam masyarakat Indonesia, sehingga mungkin saja dalam tenggang waktu tersebut betul-betul tidak mengetahui bahwa terhadap tanah miliknya telah dibuat sertifikat yang tidak betul. Apakah tenggang waktu itu perlu diperpanjang lagi?.”<sup>32</sup>

Sehubungan dengan apa yang dipertanyakan oleh salah seorang ahli terkait dengan jangka 5 tahun setelah diterbitkannya sertifikat sebagai tenggang

<sup>31</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 481

<sup>32</sup> Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah (Tentang Hak Milik, Hak Sewa guna, Dan Hak Guna Bangunan)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 37

waktu yang diberikan kepada pihak lain untuk mengajukan gugatan ke pengadilan sebagaimana di atas, maka dalam hal ini menurut hemat penulis ketentuan tenggang waktu 5 tahun tersebut sudah tepat. Pendapat penulis tersebut bersandarkan pada nilai-nilai tradisional yang berlaku dalam masyarakat adat secara turun temurun berdasarkan konsep penguasaan tanah menurut hukum adat.<sup>33</sup>

Apabila ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut dilihat dari konsep hak perseorangan menurut hukum adat dalam kaitannya dengan hak ulayat, maka dalam nilai-nilai tradisional yang berlaku dalam masyarakat, angka 5 tahun juga selalu menjadi ukuran kewenangan seorang individu atas tanah. Dalam hukum adat, apabila seseorang yang sebelumnya menguasai suatu bidang tanah dan telah 5 tahun tidak lagi menguasai tanahnya dalam arti tidak menduduki dan memelihara tanahnya secara nyata, maka hak perorangannya bisa hapus sehingga tanah tersebut kemudian kembali berstatus sebagai hak ulayat (hak bersama masyarakat), dalam arti anggota masyarakat yang lain dapat menguasai dan kemudian memiliki tanah tersebut secara perorangan pula.<sup>34</sup>

Ketentuan seperti itu menurut hukum adat berlandaskan pada alasan dan kenyataan bahwa tanah yang tidak dikuasai dan diduduki selama 5 tahun pastinya mengalami perubahan fisik yang sangat signifikan menjadi semak belukar bahkan menjadi rimba kembali. Hal seperti ini bertentangan dengan konsep penguasaan tanah sebagai hak milik menurut hukum adat yang mengharuskan pemilik tanah untuk memelihara dan menjaga dan mengusahakan tanahnya secara nyata. Dengan demikian, hak milik individu menurut hukum adat tidak hanya berarti kewenangan seseorang atas suatu bidang tanah, tetapi di dalamnya terdapat kewajiban untuk memelihara dan mengusahakan tanah tersebut

<sup>33</sup> Tidak dapat dipungkiri bahwa ketentuan hukum agraria nasional secara materil berlandaskan dari “hukum adat” sebagaimana ketentuan dalam Pasal 5 UUPA.

<sup>34</sup> Konsep hubungan hak ulayat (hak komunal) dengan hak individu seperti ini oleh Terhaar digambarkan dengan teori mengembang mengempis. Lihat Terhaar, *Asas-Asas Hukum Adat*, bandingkan pula dengan Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 282

sehingga jika kewajiban tidak dilaksanakan hal itu bisa berakibat melemahnya bahkan hilangnya hak milik atas tanah itu.

Kembali pada batas 5 tahun sebagaimana yang diatur oleh Pasal 32 (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, maka apakah mungkin seseorang yang menduduki tanahnya serta menjaga dan memelihara tanahnya sama sekali tidak mengetahui bahwa tanahnya telah dikuasai dan diduduki oleh pihak lain bahkan mendaftarkannya untuk mendapatkan sertifikat?

Sekiranya seorang pemilik sejati melaksanakan haknya secara benar, yaitu menduduki, menguasai dan mengusahakan tanahnya secara nyata, maka tentu pensertifikatan tanah oleh pihak lain tentunya tidak akan terjadi tanpa sepengetahuan pemilik sejati dalam waktu 5 tahun tersebut.<sup>35</sup> Hal ini berhubungan dengan ketentuan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang mensyaratkan waktu 5 tahun untuk tidak dapat diajukannya tuntutan pelaksanaan hak dari pihak yang merasa memiliki, sepanjang sertifikat yang diterbitkan adalah sah, dan tanah diperoleh dengan itikad baik oleh pemegang sertifikat serta tanah dikuasai secara nyata oleh pemegang sertifikat tersebut.

### C. Penutup

Pendaftaran tanah adalah sesuatu yang sangat urgen (penting) di era kehidupan yang sangat kompleks dewasa ini. Era kepastian hukum khususnya di bidang pendaftaran tanah adalah sesuatu yang tidak dapat dihalangi dalam kehidupan bernegara saat ini. Hal inilah yang menjadi salah satu tujuan UUPA yaitu bertujuan untuk meletakkan asas kepastian hukum yaitu dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah. Dengan demikian masyarakat akan lebih mudah membuktikan haknya apabila sewaktu-waktu terjadi sengketa penguasaan tanah, karena mereka telah memiliki sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan sistem publikasi negatif selama 5 tahun sebagaimana ketentuan perundang-undangan

<sup>35</sup> Hal ini karena faktanya sebagaimana orang mencoba mengajukan gugatan ke Peradilan umum untuk mengambil alih hak atas tanah, meski sebenarnya si penggugat ini hanyalah penggarap tanah, bukan pemilik sejati. Dalam Elza Syarief, Op. Cit, hlm. 72

yang berlaku, sekiranya masyarakat dapat memaknai hal itu dari sisi positif untuk mendorong kesadaran masyarakat dalam rangka menjamin kepastian hukum atas hak yang dimilikinya.

### D. Daftar Pustaka

- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1994
- AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 2008
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah, Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2008
- Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2014
- Muchsin dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007
- Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah (Tentang Hak Milik, Hak Sewa guna, Dan Hak Guna Bangunan)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003
- Tolib Setyadi, *Intisari Hukum Adat Indonesia ( Dalam Kajian Kepustakaan)*, Alfabeta Bandung, 2008
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pakok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai