

TESIS

**ANALISIS PEMBERIAN JAMINAN KEPASTIAN HUKUM KEPADA
PEMEGANG SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN
ASAS RECHTSVERWERKING**

***ANALYSIS OF THE PROVISION OF LEGAL SECURITY GUARANTEE TO
LAND CERTIFICATE HOLDERS BASED ON THE RECHTSVERWERKING
PRINCIPLE***



OLEH:

NARA REBRISAT

B022181055

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2022

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS PEMBERIAN JAMINAN KEPASTIAN HUKUM KEPADA
PEMEGANG SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN
*ASAS RECHTSVERWERKING***

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH:

**NARA REBRISAT
B022181055**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

ANALISIS PEMBERIAN JAMINAN KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMEGANG SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN ASAS *RECHTSVERWERKING*

Disusun dan diajukan oleh:

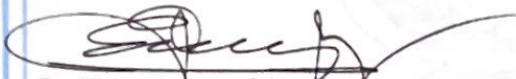
NARA REBRISAT

B022181055

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 27 Desember 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Dr. Kahar Laha, S.H., M.Hum.
NIP. 19661231 199002 1 001

Pembimbing Pendamping,



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.
NIP. 19641123 199002 2 001

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan,



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.
NIP. 19641123 199002 2 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H.M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : **Nara Rebrisat**

N I M : B022181055

Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **ANALISIS PEMBERIAN JAMINAN KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMEGANG SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN ASAS *RECHTSVERWERKING*** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya diatas tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 27 Desember 2022

Yang membuat pernyataan,



Nara Rebrisat

NIM.B022181055

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Tuhan Yesus Kristus akhirnya atas rahmat dan berkat-Nya Penulis dapat menyelesaikan penyusunan karya ilmiah berupa tesis ini dengan judul: **“ANALISIS PEMBERIAN JAMINAN KEPASTIAN HUKUM KEPADA PEMEGANG SERTIPIKAT HAK MILIK BERDASARKAN ASAS RECHTSVERWERKING”** sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar magister pada Program Studi Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan tesis ini tidak akan terselesaikan dengan baik jika hanya mengandalkan kemampuan yang dimiliki Penulis tanpa ada dukungan, bimbingan, motivasi, arahan dan bantuan dari berbagai pihak baik bersifat materil dan nonmaterial. Oleh karena itu pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor, Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP. Selaku Wakil Rektor I, Bapak Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D , selaku Wakil Rektor II, Bapak Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes , selaku Wakil Rektor III, dan Bapak Prof. Dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D , selaku Wakil Rektor IV. Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H. selaku Dekan, Ibu Dr Ratnawati S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi, Ibu Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H.,M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni, serta Bapak Dr.

Maskun, S.H.,L.LM. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku Ketua Prodi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing Utama dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping yang telah membimbing dan mengarahkan penulis sehingga kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam penulisan tesis teratasi.
5. Bapak Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku dewan penguji, yang telah memberikan ilmu serta nasihat untuk menyelesaikan tesis ini.
6. Para Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang selama ini mendidik dan membimbing penulis selama perkuliahan hingga penulis bisa menyelesaikan sampai tahap terakhir yaitu Tesis.
7. Staf Akademik/Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah membantu memperlancar segala urusan akademik penulis selama perkuliahan.
8. Staf Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah membantu penulis dalam menemukan literatur selama perkuliahan.

9. Kedua orang tua penulis yang tercinta Almarhum Bapak Victor Yohan dan Ibu Siska Daniel yang paling penulis hormati, sayangi dan penulis kasihi yang selama ini sangat berjasa mendidik penulis dan selalu mendoakan juga memberikan dukungan penulis untuk menggapai cita-cita penulis.
10. Terima Kasih kepada Saudara penulis tercinta, Natasha Sasti Putri. Terima kasih telah memberikan dukungan dan doa yang membuat penulis semangat dalam menyelesaikan Tesis ini.
11. Terima kasih kepada sahabat-sahabat saya Ade Lavena Amelia S.H., Sarce Esan S.H., Novita Indriyanti Budiman S.H., Dianita Lestari S.H., Riyada Layana S.H., Jeannifer Palebangan, Aveline Putri Jamis, Yolanda Aprisa Jemarus, Fransisca Lisangan, Lisarama Matandung, dan Melany Tanuwidjaya, serta semua sahabat saya yang belum sempat saya sebutkan namanya satu persatu, Terima kasih atas segala dukungan dan doanya sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini.
12. Terima kasih kepada Ibu Notaris/PPAT Dra Sinta Ramli S.H., M.Kn. dan rekan kerja saya Kak Ocha, Kak Bia, Pak Adi, Kak Orva, Kak Tiwi, Stevany, Nisa, Aisyah, serta Nurul atas segala dukungan, doa, serta semangat yang telah diberikan kepada penulis.
13. Terima Kasih kepada teman-teman Program Magister Kenotariatan Angkatan 2018 (SCR18AE) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu terima kasih telah memberikan cerita persahabatan yang erat kepada penulis.

14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu karena terlalu banyak bantuan yang penulis rasakan dari kalian semuanya.

Selain itu, penulis juga mengucapkan permohonan maaf yang sedalam-dalamnya jika penulis banyak melakukan kesalahan dan kekhilafan, baik dalam bentuk ucapan maupun tingkah laku. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Tesis ini jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari para pembaca agar dapat menjadi bahan pertimbangan bagi penulis dalam penulisan karya ilmiah pada kesempatan yang akan datang. Akhirnya penulis hanya dapat berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat.

Wassalamualaikum Wr.Wb.

Makassar, 27 Desember 2022



Nara Rebrisat

ABSTRAK

NARA REBRISAT (B022181055). Analisis Pemberian Jaminan Kepastian Hukum Kepada Pemegang Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Asas *Rechtsverwerking*, dibimbing oleh Kahar Lahae dan Sri Susyanti Nur.

Penelitian ini bertujuan: 1) untuk mengetahui penerapan asas *rechtsverwerking* dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif pada lembaga peradilan Tata Usaha Negara; 2) untuk mengetahui tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional terkait dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atas pembatalan suatu sertipikat.

Tipe penelitian ini adalah tipe penelitian normatif. Untuk memperoleh bahan hukum dibutuhkan studi pustaka dan studi lapangan yang dilengkapi dengan wawancara sebagai data pendukung penelitian, selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara preskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Penerapan asas *rechtsverwerking* dalam memperoleh hak atas tanah dalam sistem pendaftaran tanah nasional pada Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah merupakan pengadopsian dari hukum adat dan bukan merupakan ketentuan baru. Ketentuan pasal tersebut bertujuan memberikan kepastian hukum terhadap perolehan hak atas tanah dan berusaha mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang dianut oleh Indonesia serta dapat menjadi jalan keluar permasalahan sengketa tanah. Namun sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh BPN Kabupaten/ Kota telah berusia 5 (lima) tahun tidak berarti hak menggugatnya hilang bagi orang yang merasa dirugikan atas disertipikat hak atas tanah tersebut. 2) Tanggung jawab hukum BPN terkait dengan putusan PTUN atas pembatalan suatu sertipikat sesuai dengan ketentuan Pasal 105 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 pembatalan hak atas tanah dilakukan dengan keputusan Kepala BPN atau melimpahkan kepada Kantor Wilayah atau pejabat yang ditunjuk. Menurut Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa, BPN wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya. Jadi BPN berkewajiban untuk melaksanakan putusan pengadilan mengenai pembatalan sertifikat atau mencabut sertifikat tersebut.

Kata Kunci : Kepastian Hukum, Sertifikat Hak Atas Tanah, Asas *Rechtsverwerking*

ABSTRACT

NARA REBRISAT (B022181055). *Analysis of the Granting of Legal Certainty Guarantees to Holders of Land Ownership Certificates Based on the Rechtsverwerking Principle*, supervised by Kahar Lahae dan Sri Susyanti Nur.

The purpose of this research:1) to find out the application of the rechtsverwerking principle in a negative publication system with a positive tendency in the State Administrative Court; 2) to find out the legal responsibility of the National Land Agency related to the decision of the State Administrative Court for the cancellation of a certificate.

This type of research is a normative research type. To obtain legal materials, literature and field studies are needed, supplemented by interviews as research supporting data, which are then analyzed qualitatively and presented prescriptively.

The research results show that:1) is the adoption of customary law and is not a new provision. The provisions of this article aim to provide legal certainty regarding the application of the rechtsverwerking principle in obtaining land rights in the national land registration system in Article 32 paragraph 2 of Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration is the acquisition of land rights and trying to overcome the weaknesses of the negative publication system adopted by Indonesia and can be a way out of land dispute problems. However, a certificate of land rights issued by the Regency/City BPN is 5 (five) years old, which does not mean that the right to sue for it is lost for people who feel aggrieved over the certificate of land rights 2) BPN's legal responsibility related to PTUN's decision on cancellation of a certificate in accordance with the provisions of Article 105 of Regulation of the Minister of Agrarian Affairs/Head of BPN Number 9 of 1999 cancellation of land rights is carried out by decision of the Head of BPN or delegate to the Regional Office or appointed official. According to Article 5 paragraph (1) states that, BPN is obliged to carry out court decisions that have obtained permanent legal force, unless there is a valid reason not to implement them. So BPN is obliged to implement the court's decision regarding the cancellation of the certificate or revoke the certificate.

Keywords : Legal Certainty, Land Title Certificate, Principle Rechtsverwerking

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Keaslian Penulisan.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Pendaftaran Tanah.....	15
1. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	15
2. Asas-asas Pendaftaran Tanah.....	22
3. Tujuan dan Manfaat Pendaftaran Tanah	24
4. Objek Pendaftaran Tanah.....	25
5. Sistem Pendaftaran Tanah	26
6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah	28
7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....	32
B. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia	34

1. Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif	34
2. Asas <i>Rechtsverwerking</i>	36
C. Landasan Teori	42
1. Teori Kepastian Hukum	42
2. Teori Tanggung Jawab	45
3. Teori Kewenangan.....	48
D. Kerangka Pikir.....	52
E. Definisi Operasional	53
BAB III METODE PENELITIAN.....	55
A. Tipe Penelitian.....	55
B. Metode Pendekatan.....	55
C. Sumber Bahan Hukum	56
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	58
E. Analisis Data.....	58
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	59
A. Penerapan Asas <i>Rechtsverwerking</i> Dalam Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif Pada Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara.....	59
1. Penerapan asas <i>rechtsverwerking</i> oleh lembaga peradilan dalam menjamin kepastian hukum pada putusan nomor : 74/G/2018/P.TUN.Mks.	59
2. Perbandingan dengan Putusan nomor : 64/G/2018/PTUN.PLG.....	96
B. Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional Terkait Dengan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Atas Pembatalan Suatu Sertifikat	119

1. Tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional sebagai pribadi maupun instansi terhadap sertipikat yang dibatalkan PTUN.	119
2. Langkah Preventif Badan Pertanahan Nasional agar tidak terjadi lagi sengketa pertanahan yang berkaitan dengan Asas Rechtsverwerking	142
BAB V PENUTUP	148
A. Kesimpulan	148
B. Saran	149
DAFTAR PUSTAKA	150

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa menjadi salah satu komponen dasar dalam kebutuhan hidup manusia. Hal ini disebabkan karena hampir seluruh kegiatan hidup manusia dihabiskan di atas tanah mulai dari pada saat manusia itu lahir hingga saat kematiannya semuanya berhubungan dengan tanah, sehingga menciptakan hubungan yang abadi antara manusia dengan tanah itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia untuk mencukupi kebutuhannya, baik yang langsung untuk kehidupannya seperti untuk bercocok tanam, atau tempat tinggal, maupun untuk melaksanakan usaha seperti tempat perdagangan, industri, pertanian, perkebunan, pendidikan, hingga pembangunan sarana, dan prasarana lainnya.¹

Mengingat begitu pentingnya keberadaan tanah bagi kelangsungan hidup manusia, menyebabkan kepemilikan atas tanah menjadi kebutuhan yang mendasar dalam kehidupan manusia entah itu sebagai mata pencaharian, kebutuhan sandang, pangan, papan, atau tempat tinggal,

¹ Suardi. 2005. *Hukum Agraria*. Badan Penerbit IBLAM : Jakarta, Hal. 1.

hingga kebutuhan yang bersifat keagamaan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Oleh sebab itu untuk menjamin kepastian akan kepemilikan tanah tersebut maka negara selaku penyelenggara kekuasaan menuangkannya dalam konstitusi Negara Republik Indonesia sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi :

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal diatas menerangkan bahwa segala sumber daya (tanah, air, hingga kekayaan alam yang terkandung didalamnya) yang berada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanggung jawab pemerintah atau negara Indonesia, pemerintah atau negara berwenang untuk menguasai, memanfaatkan, serta mengelola sumber daya tersebut untuk tujuan mensejahterakan atau kemakmuran rakyat Indonesia. Artinya keberadaan tanah sebagai sumber daya mempunyai fungsi dalam rangka integritas negara dan fungsi sebagai modal dasar dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.² Untuk mewujudkan cita- cita tersebut maka diterbitkanlah Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan peraturan dasar yang mengatur penguasaan , pemilikan , peruntukan,

² Abdurrahman. 2004. *Kedudukan Hukum ADAT Dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Akademik Presindo : Jakarta, Hal. 1.

penggunaan, dan pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³

Keterkaitan UUPA dalam mewujudkan cita-cita Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 dimuat dalam hubungan antara negara dengan sumber daya agraria, yaitu menempatkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam kedudukannya bukan sebagai pemilik sumber daya agraria, melainkan hanya menguasainya saja, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA. Perkataan dikuasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (2) UUPA, bukanlah berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia untuk pada tingkatan tertinggi, antara lain :⁴

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan, penggunaan, serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

³ Muchtar Wahid. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*. Penerbit Republika : Jakarta, Hal. 67.

⁴ Mustofa dan Suratman. 2013. *Penggunaan Hak Atas Tanah (Untuk Industri)*. Sinar Grafika : Jakarta Timur, Hal. 10-11.

Secara umum, sengketa tanah timbul antara lain akibat faktor-faktor sebagai berikut :⁵ 1. Peraturan yang belum lengkap; 2. Ketidaksesuaian peraturan; 3. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia; 4. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap; 5. Data tanah yang keliru; 6. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah; 7. Transaksi tanah yang keliru; 8. Ulah pemohon hak atau ; 9. Adanya penyelesaian dari instansi lain sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.

Permasalahan sengketa tanah yang terjadi di Indonesia dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan yang signifikan, sebagaimana tercatat pada tahun 2018 oleh Badan Pertanahan Nasional terdapat 2.546 kasus⁶ dan pada pertengahan tahun 2019 mengalami peningkatan hingga 8.959 kasus sengketa lahan yang mana 56% diantara jumlah tersebut merupakan sengketa lahan yang terjadi antara masyarakat dengan masyarakat.⁷ Sengketa-sengketa yang terjadi antar masyarakat tersebut antara lain sengketa mengenai sengketa pemegang hak atas tanah, sengketa mengenai batas-batas bidang tanah, hingga sengketa mengenai penerbitan sertifikat

⁵ Elza Syarief. 2012. *Menuntaskan Segketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. PT Gramedia : Jakarta, hlm. 8-9.

⁶ Catat, Ada 2.546 Sengketa Tanah Sepanjang 2018.
<https://properti.kompas.com/read/2019/02/27/180422821/catat-ada-2546-sengketa-tanah-sepanjang-2018>, diakses pada tanggal 17 Februari 2020, Pukul 16.12 WITA.

⁷ Ada 8.959 Sengketa Lahan, Terbanyak Konflik Antar Masyarakat.
<https://economy.okezone.com/read/2019/05/03/470/2051073/ada-8-959-sengketa-lahan-terbanyak-konflik-antar-masyarakat>, diakses pada tanggal 17 Februari 2020, Pukul 16.15 WITA.

hak atas tanah. Sengketa-sengketa tersebut biasanya terjadi terkait karena adanya kesalahan yang terjadi selama proses pendaftaran tanah misalnya terjadi kesalahan prosedur, kesalahan ukur, kesalahan perhitungan kesalahan pencantuman subjek dan objek hak, kesalahan data fisik maupun data yuridis, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, hingga kesalahan yang terjadi dalam sistem publikasi dalam proses pendaftaran tanah itu sendiri.

Hukum agraria pada umumnya mengenal 2 macam sistem publikasi dalam pendaftaran tanah, yaitu sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif, namun kedua macam sistem publikasi ini dianggap memiliki kelemahannya masing-masing, dimana sistem publikasi negatif dianggap tidak memberikan kepastian hukum, karena kepemilikan hak atas tanah yang telah terdaftar atas nama seseorang dapat digugat kapan saja selama ada orang yang menganggap dirinya lebih berhak dan dapat membuktikan kepemilikannya haknya atas tanah tersebut. Sedangkan sistem publikasi positif dianggap memang memberi kepastian hukum karena menjamin kepemilikan hak atas tanah bagi orang yang pertama kali namanya terdaftar dalam buku tanah dimana segala sesuatu yang tercatat dalam buku tanah maupun surat-surat tanda bukti kepemilikan hak orang tersebut bersifat mutlak, sehingga tidak dapat digugat oleh siapapun juga yang merasa lebih berhak atas kepemilikan hak atas tanah tersebut dan menyebabkan pemegang hak atas tanah yang sesungguhnya dapat kehilangan hak atas

tanahnya. Melihat kelemahan-kelemahan tersebut, maka Negara Indonesia dalam penerapannya tidak menganut salah satu dari kedua macam sistem publikasi sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, namun setelah melalui berbagai penelitian dan pendekatan akhirnya melahirkan sistem publikasi pertanahannya sendiri yakni sistem publikasi negatif yang bertendensi positif.

Sistem publikasi negatif yang bertendensi positif merupakan hasil dari pengadopsian suatu asas dalam hukum adat Indonesia yang dikenal dengan nama asas *rechtsverwerking*. Sebelum berlakunya asas *rechtsverwerking* dalam hukum agraria nasional kita, dikenal suatu asas dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang bersumber pada hukum barat dan memiliki konsep hampir serupa dengan asas *rechtsverwerking* yang dikenal dengan nama asas *acquisitive verjaring*, namun dikarenakan hukum agraria nasional kita yang bersumber pada hukum adat, dimana hukum adat kita tidak mengenal asas tersebut maka hukum agraria nasional kita mengadospi asas *rechtsverwerking* yang telah dikenal dalam hukum adat kita.⁸

Asas *acquisitive verjaring* mengatur bahwa lampaunya waktu (daluwarsa) menyebabkan seseorang memperoleh hak milik atas kebendaan salah satunya hak milik atas tanah, sedangkan konsep asas *rechtsverwerking* sendiri mengatur bahwa lampaunya waktu (daluwarsa) menyebabkan seseorang kehilangan hak milik atas kebendaan salah satunya

⁸ Penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Alinea Ke 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

hak atas tanah yang semula dimilikinya, lebih lanjut mengenai konsep asas *rechtsverwerking* ini dalam hukum adat kita mengatur apabila seseorang seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memper-olehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Ketentuan inilah yang kemudian diterapkan dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi :

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 waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Sistem publikasi pendaftaran tanah kita yang penyelenggaraannya sebagaimana diperintahkan oleh UUPA sebenarnya menggunakan sistem publikasi negatif, namun tidak sepenuhnya dapat dikatakan sebagai sistem publikasi negatif murni karena dalam sistem publikasi negatif murni negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan, sedangkan hal tersebut berbeda dengan ketentuan pada Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan ketentuan Pasal 19

ayat (2) huruf c UUPA yang menjelaskan bahwa sertifikat yang lahir dari peristiwa hukum berupa pendaftaran tanah merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat dan bukan mutlak, artinya ketentuan-ketentuan pendaftaran tanah mulai dari prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis hingga penerbitan sertifikat, sejauh mungkin untuk memperoleh dan menyajikan data yang benar, sehingga selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya selama jangka waktu yang telah ditentukan (daluwarsa) dalam ketentuan perundang-undangan ini, maka data yang terdapat dalam tanda bukti hak harus dianggap sebagai data yang benar dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun yang di kemudian hari merasa lebih berhak terhadap kepemilikan hak atas tanah tersebut (asas *rechtsverwerking*) sebagai bentuk pemberian jaminan kepastian hukum, karena tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum sebagaimana karakteristik dari sistem publikasi positif, maka hal inilah yang membuat sistem publikasi negara Indonesia dikatakan sebagai sistem publikasi negatif yang bertendensi positif.

Keberadaan asas *rechtsverwerking* dalam sistem publikasi negatif yang bertendensi positif ini diharapkan menjadi jawaban untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang timbul dari sistem publikasi negatif maupun sistem publikasi positif. Namun apakah dalam pelaksanaannya asas *rechtsverwerking* ini telah mampu mengatasi kelemahan-kelemahan sistem

publikasi negatif maupun positif, serta apakah pengimplementasiannya telah sesuai dengan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk menjawab hal tersebut maka penulis tertarik untuk membahas topik mengenai asas *rechtsverwerking* ini dengan menganalisis suatu putusan pengadilan yang relevan dengan pelaksanaan asas *rechtsverwerking* tersebut, yakni putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 74/G/2018/P.TUN.Mks dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 67/G/2018/PTUN-PLG.

Penulis memilih kasus dalam putusan tersebut karena kasus tersebut berkaitan dengan pelaksanaan penerapan asas *rechtsverwerking*, dimana dalam kasus tersebut Para Penggugat menuntut Tergugat untuk melakukan pembatalan dan pencabutan atas Sertipikat Hak Milik yang tercatat atas nama Tergugat yang notabenenya telah melawati masa lima tahun sejak diterbitkannya Sertipikat Hak Milik itu sehingga seharusnya tidak dapat dituntut lagi, namun yang menarik bahwa dalam kasus tersebut Majelis Hakim sepakat untuk mengadili bahkan mengabulkan gugatan Para Penggugat, yang mana hal tersebut menurut hipotesis Penulis mengaburkan kepastian hukum yang terdapat pada asas *rechtsverwerking* dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Oleh sebab itu, berdasarkan uraian diatas mendorong keinginan Penulis untuk mengkaji lebih jauh mengenai penerapan pasal 32 ayat (2) PP tahun 1997 tentang asas *rechtsverwerking* dalam menjamin kepastian hukum bagi pemegang sertifikat hak milik atas tanah.

B. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan uraian latar belakang diatas, maka Penulis mengidentifikasi beberapa masalah dalam penelitian ini :

1. Bagaimana penerapan asas *rechtsverwerking* dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif pada lembaga peradilan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional terkait dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atas pembatalan suatu sertipikat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian yaitu :

1. Untuk mengetahui penerapan asas *rechtsverwerking* dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif pada lembaga peradilan Tata Usaha Negara.

2. Untuk mengetahui tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional terkait dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atas pembatalan suatu sertifikat.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dalam penelitian ini :

1. Kiranya melalui hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum agraria dan pengetahuan akan asas *rechtsverwerking*.
2. Kiranya melalui hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam pembangunan di bidang hukum dan kesadaran hukum masyarakat pada umumnya.

E. Keaslian Penulisan

Pada bagian ini memuat uraian secara singkat dan jelas mengenai tulisan-tulisan ilmiah lainnya yang hampir sama atau mirip namun objeknya berbeda. Untuk memetakan pemikiran dan penelitian yang telah ada, tulisan-tulisan ilmiah yang berkaitan dengan penulisan tesis ini, antara lain :

1. Tesis milik Drs. I GDE MASTRA, S.H., MM, Mahasiswa Pascasarjana Program Studi Kenotariatan Universitas Airlangga, dengan judul Lembaga *Rechtsverwerking* Sebagai Salah Satu Cara Untuk Memperoleh Hak Atas Tanah, dengan rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Apakah lembaga *rechtsverwerking* itu dikenal dalam sistem hukum di indonesia?
- 2) Apakah seseorang dapat memperoleh hak atas tanah melalui lembaga *rechtsverwerking* ?

Melalui penelitian ini diperoleh hasil bahwa keberadaan lembaga *rechtsverwerking* dikenal dalam sistem hukum di indonesia baik sebelum berlakunya Undang-undang Pokok Agraria maupun setelahnya sebagaimana dikukuhkan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam penelitian ini pula diperoleh hasil bahwa seseorang dapat memperoleh hak atas tanah melalui lembaga *rechtsverwerking*, dimana keberadaan lembaga *rechtsverwerking* ini dianggap lebih memberikan kepastian hukum namun disisi lain penggunaannya dianggap tidak tepat dan mengandung segi-segi negatif karena menyebabkan banyak orang kehilangan haknya sebagai pemegang hak atas tanah yang telah diambil oleh orang lain.

2. Tesis milik M. AINUDDIN PARAMPASSI, Mahasiswa Pascasarjana Program Studi Kenotariatan Universitas Hasanuddin, dengan judul Penerapan Asas *Rechtsverwerking* Dalam Perolehan Hak Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Nasional (Putusan Peninjauan

Kembali Mahkamah Agung Nomor: 336 PK/Pdt/2015), dengan rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimanakah penerapan asas *rechstverwerking* dalam memperoleh hak atas tanah menurut sistem pendaftaran tanah nasional ?
- 2) Bagaimanakah penerapan asas *rechtsverwerking* berdasarkan putusan pengadilan dalam perkara No. 336 PK/Pdt/2015 ?

Melalui penelitian ini diperoleh hasil bahwa penerapan asas *rechtsverwerking* dalam memperoleh hak atas tanah menurut sistem pendaftaran tanah nasional merupakan pengadopsian dari hukum adat dan bukan merupakan suatu ketentuan baru, dimana konsep ini sering digunakan dalam penyelesaian sengketa tanah dalam hukum adat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam penelitian ini pula diperoleh hasil bahwa penerapan asas *rechtsverwerking* berdasarkan putusan pengadilan dalam perkara No. 336 PK/Pdt/2015 menunjukkan bahwa Majelis Hakim dalam memutus perkara ini secara praktis berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Agung tidak memperhatikan unsur-unsur yang termuat dalam ketentuan Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam perolehan hak atas tanah.

Dari beberapa judul tulisan ilmiah diatas, ada perbedaan yang terdapat dalam pembahasan tulisan-tulisan ilmiah tersebut dengan analisis hukum terhadap objek penelitian yang akan dilakukan Penulis. Dimana dalam penulisan tesis ini Penulis melakukan penelitian terhadap suatu putusan pengadilan tata usaha negara atas gugatan terhadap sebuah sertifikat hak milik atas tanah yang telah diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam kurun waktu 10 tahun, dan dalam penelitian ini Penulis melakukan analisis terhadap pandangan-pandangan hukum oleh Hakim dalam menentukan kapan dan mengapa lembaga *rechtsverwerking* diterapkan maupun tidak diterapkan dalam penyelesaian suatu sengketa pertanahan, karena pandangan-pandangan tersebut akan mempengaruhi kepastian hukum yang diberikan oleh asas *rechtsverwerking* dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Selain itu penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimanakah tanggung jawab pihak-pihak terkait dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional selaku lembaga tata usaha negara yang menerbitkan sertifikat kepemilikan hak atas tanah yang bermasalah tersebut dalam memberikan tanggung jawab hukum bagi pemegang sertifikat yang kehilangan hak atas tanahnya berdasarkan asas *rechtsverwerking*.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat dibutuhkan dalam keberlangsungan hidup umat manusia untuk mencukupi kebutuhan hidupnya, sementara itu ketersediaan tanah yang semakin sedikit berbanding terbalik dengan kebutuhan umat manusia atas tanah yang terus meningkat seiring pertambahan jumlah penduduk menyebabkan orang-orang akan senantiasa berusaha untuk mempertahankan kepemilikannya atas sejenkal tanah sekalipun. Sebagai bentuk peran negara dalam menjamin kepemilikan hak atas tanah, maka hal tersebut telah diatur dalam konstitusi negara kita sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945.

Kebijakan negara dalam menjamin kepastian kepemilikan hak atas tanah diperkuat dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Keberadaan UUPA menjadi landasan dan jaminan kepastian hukum yang mengatur mengenai hak maupun kewajiban

orang/perorangan ataupun badan hukum dalam pemilikan hak atas tanah. Dan sebagai bentuk konkret pelaksanaan penjaminan kepemilikan hak atas tanah, maka diadakanlah pendaftaran tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang berbunyi :

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dari bunyi Pasal tersebut diatas, sangat jelas bahwa tujuan diadakannya pendaftaran tanah oleh negara adalah untuk menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum yang dijamin itu meliputi kepastian hukum mengenai :⁹

- a. Letak, batas, dan luas tanah;
- b. Status tanah, dan orang yang berhak atas tanah;
- c. Pemberian surat berupa sertifikat;

Untuk melaksanakan pendaftaran tanah sebagaimana di maksud diatas, yang sifatnya nasional, dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat pada saat itu, maka diterbitkanlah suatu regulasi sebagai aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang seiring waktu dianggap tidak sesuai lagi dengan keadaan zaman sehingga kemudian dirubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan mulai berlaku mulai

⁹ K. Wantijk Saleh. 1982. *Hak Anda Atas Tanah*. Ghalia Indonesia : Jakarta, Hal. 59.

tanggal 8 Oktober 1997 hingga saat ini. Pemberlakuan PP 24 Tahun 1997 ini dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya fungsi tanah dalam pembangunan yang memerlukan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya, dan implementasi peraturan perundang-undangan tersebut perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen dengan sumber daya manusia sebagai pelaksana peraturan yang kompeten.

Pengistilaan pendaftaran tanah sendiri pada mulanya berasal dari kata *Cadastre* yang dalam bahasa Belanda disebut *Kadaster*, sedangkan dalam bahasa Prancis disebut *Catastro*, merupakan kata serapan dari bahasa latin yaitu *Capistrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat pada masa kerajaan romawi untuk suatu pajak atas tanah. Isitilah ini kemudian digunakan untuk merujuk pada suatu kegiatan rekaman yang berkesinambungan atas suatu hak atas tanah yang memuat uraian mengenai luas, nilai, hingga kepemilikan suatu bidang tanah.¹⁰ Seiring perkembangan zaman pengertian *Kadaster* juga kemudian turut berkembang, antara lain :¹¹

¹⁰ Urip Santoso. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cet. 2. Kencana : Jakarta, Hal. 2

¹¹ Irawan Soerodjo. 2003. *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia*. Arkola Offset : Surabaya, Hal 80.

- a. Sebagai tugas (*functie*) yang tertentu yang harus diselenggarakan oleh pemerintah;
- b. Sebagai badan (*orgaan*) pemerintah yang harus menjalankan tugas yang tertentu.

Kadaster didefinisikan oleh Soutendijk/Mulder sebagai suatu badan yang membuat peta-peta atau daftar-daftar berdasarkan pengukuran dan taksiran yang memberikan gambaran mengenai uraian wilayah suatu negara dengan semua bagian-bagiannya dan bidang-bidang tanah. Jaarsma berpendapat bahwa *Kadaster* merupakan suatu badan yang peta-peta atau daftar-daftarnya memberikan uraian-uraian tentang semua bidang-bidang tanah yang terletak dalam wilayah suatu negara. Semetara itu Schermerhon/Van Steenis merumuskan *Kadaster* sebagai suatu badan pemerintah untuk meregistrasi dan mengadministrasi status hukum dari semua benda tetap dalam daerah tertentu termasuk perubahan-perubahan yang terjadi pada objek tersebut. Sedangkan C. G. Van Huls memberikan pendapat mengenai *Kadaster* sebagai suatu pembukuan terhadap suatu kepemilikan tanah yang dilangsungkan dengan daftar-daftar dan peta-peta yang diperoleh dengan menggunakan ilmu ukur tanah.¹² Walaupun *Kadaster* berbeda-beda artinya namun semuanya menyebut unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh suatu *Kadaster* dalam arti, yaitu :

¹² *Ibid.*

- a. Pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah yang terletak di suatu daerah/negara dalam daftar-daftar yang menguraikan mengenai letak, batas-batas, dan luas dari tiap-tiap bidang tanah serta hak-hak yang terdapat diatasnya dan orang-orang yang menjadi pemegang hak dari hak-hak itu;
- b. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah.

Namun demikian *Kadaster* tidak hanya diadakan untuk menjamin kepastian objek hak-hak atas tana, sebab berdasarkan tujuannya, *Kadaster* dapat dibedakan menjadi :

- a. *Kadaster* pajak, yaitu *Kadaster* yang diadakan untuk keperluan pemungutan pajak atas tanah;
- b. *Kadaster* hak, yaitu *Kadaster* yang diadakan untuk memberikan kepastian hukum dari letak, batas-batas, serta luas bidang tanah yang dipunyai subjek hukum dengan suatu hak.

Sementara itu Boedi Harsono dalam bukunya memberikan pengertian pendaftaran tanah yaitu¹³ 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

¹³ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya)*. Djambatan : Jakarta, Hal 72.

bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya. Berdasarkan uraian pengertian pendaftaran tanah tersebut, dapat diuraikan beberapa unsur dalam pendaftaran tanah, antara lain :

- a. Unsur “suatu rangkaian kegiatan”, unsur ini menunjuk pada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.
- b. Unsur “terus-menerus”, unsur ini menunjuk pada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya.
- c. Unsur “teratur”, unsur ini menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya merupakan data bukti menurut hukum.
- d. Unsur “wilayah”, wilayah yang dimaksud dalam pasal ini adalah wilayah administrasi pendaftaran, yang bisa meliputi seluruh negara.
- e. Unsur “tanah-tanah tertentu” menunjuk pada objek pendaftaran tanah.
- f. Serta unsur “pengumpulan” datanya, “pengolahan”, “penyimpanan”, hingga “penyajian”. Dalam pengertian “penyajian” termasuk

penerbitan dokumen informasi kepada pihak yang memintanya, berdasarkan data yang dihimpun, antara lain data fisik yang memuat lokasi, batas-batas, luas bangunan hingga segala sesuatu yang ada diastasnya, serta data yuridis yang memuat mengenai hak seseorang seperti haknya apa, siapa pemegang haknya, hingga ada atau tidak adanya hak pihak lain. Kemudian berdasarkan data yang dihimpun tersebut, diterbitkanlah surat tanda bukti hak berupa sertipikat.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas maka perancang peraturan perundang-undangan kemudian merumuskan suatu pengertian yang tetap atas *Kadaster* atau Pendaftaran Tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berke-sinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengo-lahan, 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.

2. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Di dalam pelaksanaannya, setiap kegiatan dalam pendaftaran tanah terdapat asas-asas atau dasar-dasar yang terkandung di dalamnya. Asas-asas tersebut secara eksplisit termuat dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa kegiatan pendaftaran tanah tersebut harus didasarkan pada :

- a. Asas sederhana, asas ini dimaksudkan agar pihak-pihak yang berkepentingan, secara khusus para pemegang hak atas tanah dapat memahami ketentuan-ketentuan pokok hingga prosedur dalam setiap kegiatan pendaftaran tanah.
- b. Asas aman, asas ini dimaksudkan sebagai bentuk pemberian jaminan kepastian hukum dari hasil pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah yang diselenggarakan secara cermat dan teliti.
- c. Asas terjangkau, asas ini dimaksudkan agar segala bentuk pelayanan yang diberikan dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah bisa terjangkau oleh semua pihak khususnya pihak-pihak yang kurang mampu dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan pihak-pihak yang kurang mampu tersebut.

- d. Asas mutakhir, asas ini menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah didukung dengan kelengkapan yang memadai serta berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya.
- e. Asas terbuka, dimana dengan asas ini memungkinkan bagi pihak-pihak yang berkepentingan agar dengan mudah memperoleh informasi terkait data yang dibutuhkan khususnya di bidang pendaftaran tanah. Adapun penyajian data yang dimaksud meliputi :¹⁴
- Peta pendaftaran, yakni suatu data yang memberikan informasi berupa gambaran bidang-bidang tanah guna kegiatan pembukuan tanah.
 - Daftar tanah, yakni suatu data berbentuk daftar yang memuat mengenai identitas bidang-bidang tanah dengan menggunakan sistem penomoran.
 - Buku tanah, yakni suatu data berbentuk daftar yang menyajikan data fisik dan data yuridis suatu objek pendaftaran tanah yang sudah terdaftar haknya.
 - Daftar nama, yakni suatu data berbentuk daftar yang menyajikan informasi mengenai penguasaan tanah dengan

¹⁴ Irawan Soerodjo. *Op. Cit.*, hlm. 103-104.

suatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan, maupun hak milik atas satuan rumah susun perorangan maupun badan hukum.

3. Tujuan dan Manfaat Pendaftaran Tanah

Pada dasarnya setiap penyelenggaraan kegiatan kenegaraan bertujuan untuk kemakmuran serta kesejahteraan masyarakat tak terkecuali kegiatan pendaftaran tanah, sebagaimana termuat dalam Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria tujuan utama pendaftaran tanah yaitu untuk menjamin kepastian hukum, dan secara terperinci termuat dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

- a. Memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak suatu bidang tanah, satuan rumah susun, maupun hak-hak lain yang terdaftar sebagai bentuk kemudahan untuk membuktikan dirinya selaku pemegang hak yang sebenarnya.
- b. Sebagai sarana penyediaan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan agar dengan mudah mengakses informasi terkait data yang dibutuhkan khususnya dalam hal pengadaan perbuatan hukum atas bidang-bidang tanah maupun satuan rumah susun yang telah terdaftar.
- c. Terselenggaranya tertib administrasi pertahanan.

Selain beberapa tujuan diatas, terdapat beberapa manfaat yang dapat diperoleh dengan terselenggaranya pendaftaran tanah, manfaat-manfaat tersebut antara lain :

- a. Sebagai pembuktian atas hak pemegang hak atas tanah.
- b. Sebagai sarana untuk memperoleh keterangan atas tanah yang menjadi objek perbuatan hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan.
- c. Sebagai bentuk dukungan terhadap kebijakan pertanahan pemerintah.

4. Objek Pendaftaran Tanah

Uraian mengenai objek pendaftaran tanah termuat dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, antara lain :

- a. Bidang-bidang tanah dengan status hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, maupun hak pakai.
- b. Tanah hak pengelolaan.
- c. Tanah wakaf.
- d. Hak milik atas satuan rumah susun
- e. Hak tanggungan
- f. Tanah negara.

Pada umumnya dalam pendaftaran tanah, objek pendaftaran tanah didaftar kemudian dibukukan dalam peta pendaftaran dan buku tanah

kemudian hasil dari pendaftaran dan pembukuan tersebut diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak. Namun hal tersebut tidak berlaku bagi tanah negara selaku objek pendaftaran tanah, dimana pendaftaran tanah negara dilakukan dengan membukukan bidang tanah yang dimaksud ke dalam buku tanah, namun tidak seperti objek tanah lainnya, dalam pendaftaran tanah negara tidak diterbitkan sertifikat sebagai hasil dari pendaftaran tanah tersebut.

5. Sistem Pendaftaran Tanah

Di dalam kegiatan pendaftaran tanah dikenal dua macam sistem pendaftaran tanah, yang pertama dikenal dengan sistem pendaftaran akta atau *registration of deeds* dan yang kedua dikenal dengan, sistem pendaftaran hak atau *registration of titles*, dimana dalam sistem pendaftaran tanah diatur mengenai apa yang yang didaftar, bentuk penyimpanan, hingga penyajian data yuridis maupun bentuk tanda bukti suatu hak.

Dalam sistem pendaftaran akta atau *registration of deeds* pendaftaran tanah dilakukan dengan mendaftarkan akta atau dokumen tertulis yang telah dibuat oleh para pihak yang akan melakukan pengalihan hak atas tanah dengan bantuan pejabat umum yang berwenang seperti Notaris kepada pejabat yang diberikan wewenang untuk mencatatkan hak-hak para pihak tersebut sebagai pemegang hak atas tanah yang baru atau lebih dikenal dengan Pejabat Pendaftaran Tanah, yang olehnya dicatatkan kedalam buku tanah tanpa melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta

yang didaftar. Dalam sistem pendaftaran tanah ini tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Oleh sebab itu dalam sistem ini, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan, dimana untuk memperoleh data yuridis tersebut harus dilakukan apa yang disebut dengan *title search*, yang bisa memakan waktu dan biaya yang cukup besar karena memerlukan bantuan ahli. Cacat hukum yang terdapat pada suatu akta mengakibatkan perbuatan hukum pada akta tersebut menjadi tidak sah sehingga harus dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian.¹⁵

Untuk mengatasi hal tersebut, oleh Robert Richard Torrens diciptakan sistem pendaftaran tanah baru yang lebih sederhana juga memungkinkan orang-orang memperoleh data dengan cara yang lebih mudah, tanpa harus mengadakan *tittle search* pada akta-akta yang ada, sistem pendaftaran tanah ini dikenal dengan nama sistem pendaftaran hak atau *registration of tittles*. Dalam sistem pendaftaran tanah ini pula akta berperan sebagai sarana pembuktian terhadap setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian. Namun berbeda dengan sistem pendaftaran akta, dalam penyelenggaraan pendaftarannya, dalam sistem pendafaran ini bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian dimana akta hanya merupakan sumber datanya. Sehingga jika terjadi perubahan, tidak dibuatkan lagi buku tanah baru, melainkan hanya dilakukan pencatatan pada ruang

¹⁵ Boedi Harsono. *Op. Cit.*, hlm. 76-77.

mutasi yang disediakan pada buku tanah tersebut. Perbedaan lainnya dengan sistem pendaftaran akta yaitu sebelum dilakukan pendaftaran hak dan pencatatan perubahan dalam buku tanah, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan.¹⁶

Indonesia sendiri dalam penerapannya menggunakan sistem pendaftaran hak atau *registration of deeds* dalam penyelenggaraan pendaftaran tanahnya. Hal tersebut nampak dengan adanya buku tanah dalam kegiatan pendaftaran tanahnya sesuai dengan ketentuan Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dimana pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa yang hak, pemegang hak, dan bidang tanah yang bersangkutan sebagaimana diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar. Selanjutnya diuraikan dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan maka diterbitkan sertifikat sesuai dengan data fisik yang terdapat dalam surat ukur serta data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem publikasi pendaftaran tanah merupakan salah satu rangkaian dalam kegiatan pendaftaran tanah yang berkaitan dengan kegiatan publikasi

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 77-78.

berupa penyajian data yang dihimpun secara terbuka bagi umum di kantor pertanahan berupa daftar-daftar dan peta, sebagai sajian informasi bagi publik yang hendak melakukan perbuatan hukum atas tanah yang terdaftar. Di dalam hukum agraria, pada umumnya dikenal dua macam sistem publikasi pendaftaran tanah, yaitu :

a. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif merupakan sistem publikasi yang menerapkan bahwa segala sesuatu yang terdapat di dalam buku pendaftaran tanah beserta surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan memiliki kekuatan sebagai alat pembuktian yang bersifat mutlak.¹⁷ Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, artinya penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak tersaji pada buku tanah dalam penerapannya. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah dalam buku tanah yang membuatnya menjadi pemegang hak atas tanah tersebut dan bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan, dengan begitu penggunaan sistem publikasi positif ini negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Di dalam sistem publikasi positif dikenal istilah the

¹⁷ R. Soehadi. 1995. *Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria*. Karya Anda : Surabaya, hlm. 52.

purchaser in good faith and for value artinya seseorang dengan itikad baik dan dengan pembayaran memperoleh hak yang tidak dapat diganggu gugat (*indefeasible title*) sebagai pemegang hak yang namanya terdaftar dalam buku tanah, sehingga jika dikemudian hari terbukti bahwa yang bersangkutan bukanlah pemegang hak atas tanah yang sebenarnya, keberadaannya sebagai pemegang hak atas tanah yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat diganggu gugat berdasarkan sistem publikasi positif ini.¹⁸ Dengan adanya hal tersebut, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya dan menyebabkan yang bersangkutan tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan haknya kepada orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak atas tanahnya di dalam buku tanah.

b. Sistem Publikasi Negatif

Berbeda dengan sistem publikasi positif, di dalam sistem publikasi negatif keberadaan sertipikat sebagai tanda bukti hak tidak memiliki kekuatan pembuktian yang mutlak namun kekuatan pembuktiannya bersifat kuat, hal ini bermakna bahwa dengan sistem publikasi negatif, keberadaan sertipikat yang terbit sebagai hasil pendaftaran tanah harus dianggap benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya di

¹⁸ Bachtiar Effendie. 1993. *Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pelaksanaannya*. Alumni : Bandung, hlm 32.

pengadilan dengan bukti yang lain. Di dalam sistem publikasi negatif dikenal asas *nemo plus juris*, asas ini bermakna orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia punya, sehingga data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya, dengan kata lain negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.¹⁹ Dengan asas ini memberikan perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan hak tanpa diketahui oleh pemegang hak yang sesungguhnya, dengan begitu dengan penerapan sistem publikasi negatif bukan pendaftaran, melainkan perbuatan hukum berupa pemindahan hak yang menyebabkan seseorang menjadi sah sebagai pemegang hak atas tanah. Berdasarkan hal-hal tersebut sistem publikasi negatif memberikan kelebihan berupa perlindungan bagi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari pihak-pihak yang tidak berhak atas tanah tersebut, serta tidak adanya batas waktu penuntutan bagi pemilik hak atas tanah yang sebenarnya untuk menuntut kembali haknya yang telah terdaftar atas nama pihak lain yang sesungguhnya tidak berhak atas kepemilikan tanah tersebut, namun disisi lain terdapat kekurangan pada sistem publikasi ini berupa tidak adanya kepastian maupun

¹⁹ Boedi Harsono. *Op. Cit.*, hlm. 82.

keabsahan terhadap sertipikat yang telah terbit karena setiap saat dapat digugat dan dapat dibatalkan selama dapat dibuktikan bahwa penerbitan sertipikat tersebut dilakukan secara tidak benar.

Disisi lain, Indonesia dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanahnya, khususnya dalam kegiatan sistem publikasi pendaftaran tanahnya tidak menggunakan salah satu dari kedua sistem publikasi pendaftaran tanah yang telah disebutkan sebelumnya, namun menerapkan sistem publikasi pendaftarannya sendiri setelah melalui berbagai pendekatan dan penelitian. Untuk hal tersebut, Penulis akan melanjutkan pembahasan mengenai sistem publikasi pendaftaran tanah yang di terapkan di Indonesia pada pembahasan selanjutnya secara lebih rinci dan jelas.

7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan di bidang pertanahan yang meliputi aktivitas lapang, proses administrasi, dan penerapan hukum yang melibatkan peran aparat pelaksana serta pemohon hak yang sangat menentukan tercapainya tujuan pendaftaran tanah. Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sendiri secara garis besar meliputi :²⁰

a. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (*Initial Registration*)

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi beberapa rangkaian kegiatan, antara lain yang pertama kegiatan bidang fisik dimana kegiatan ini diawali dengan penetapan batas dan

²⁰ Muchtar Wahid. *Op. Cit.*, hlm 76-78.

pemberian tanda-tanda batas yang jelas berdasarkan informasi yang diberikan pemegang hak tanah, dengan persetujuan pemilik tanah berbatasan. Kemudian dilakukan pengukuran serta perhitungan luas dan pembuatan peta bidang tanah yang kemudian diterbitkan menjadi surat ukur oleh pejabat yang berwenang. Hal ini bertujuan untuk memperoleh data mengenai letak, batas-batas-luas, serta bangunan-bangunan yang terdapat diatas tanah yang hendak didaftar. Yang kedua yaitu kegiatan bidang yuridis, kegiatan ini bertujuan untuk memperoleh data berupa status tanah dan pemiliknya hingga ada atau tidaknya pihak lain yang membebani atas tanah tersebut, hal ini diperlukan guna keperluan penetapan surat keputusan pemberian hak atas tanah, baik melalui penetapan koversi, pengakuan hak, maupun pemberian hak. Yang ketiga yaitu kegiatan berupa pendaftaran berdasarkan surat keputusan pemberian hak atas tanah, yang selanjutnya dicatat di dalam buku tanah, kemudian diterbitkan sertipikat hak atas tanah sebagai salinan dari buku tanah yang memuat data pemegang hak, jenis hak, dilengkapi surat ukur yang memuat letak, luas, dan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan, serta berlaku sebagai tanda bukti hak yang kuat. Ketentuan mengenai prosedur pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah tersebut telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang

Pendaftaran Tanah dan menunjukkan adanya usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar untuk menjamin kepastian hukum sebagaimana tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

b. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi kegiatan pencatatan pemindahan hak dan peralihan hak atas tanah serta perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Secara lebih rinci kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah ini diatur dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menetapkan bahwa peralihan hak atas tanah melalui perbuatan hukum berupa jual-beli, hibah, tukar-menukar, pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*), serta perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali lelang, hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

B. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia

1. Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif

Dalam pembahasan sebelumnya bahwa Indonesia dalam penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanahnya, khususnya pada rangkaian kegiatan sistem publikasi pendaftaran tanahnya tidak menggunakan sistem

publikasi negatif maupun sistem publikasi positif secara murni, namun setelah melalui berbagai penelitian dan pendekatan atas sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif, atas kelebihan maupun kelemahan kedua sistem publikasi tersebut, maka lahirlah sistem publikasi pendaftaran tanah milik Indonesia sendiri yang lebih dikenal dengan sistem publikasi negatif bertendensi positif.

Perihal sistem publikasi pendaftaran tanah, Indonesia pada dasarnya menggunakan sistem publikasi negatif namun tidak secara murni karena terdapat karakteristik sistem publikasi positif didalamnya. Karakteristik sistem publikasi negatif dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif yang diterapkan Indonesia dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA, dimana dalam ketentuan-ketentuan tersebut dijelaskan bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum serta surat tanda bukti hak yang diterbitkan memiliki kekuatan pembuktian yang kuat, hal tersebut menimbulkan akibat hukum bahwa kegiatan pendaftaran peristiwa hukum serta surat tanda bukti hak yang terbit sebagai hasil pendaftaran peristiwa hukum tersebut harus dianggap benar selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan bukti yang lain. Sementara itu karakteristik sistem publikasi positif dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 19 ayat 1 UUPA, dimana pasal ini menguraikan bahwa segala kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk menjamin kepastian

hukum. Berdasarkan hal tersebut, maka tepatlah jika sistem publikasi ini diberi nama dengan istilah sistem publikasi negatif bertendensi positif. Seperti telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya bahwa kelemahan sistem publikasi negatif murni yakni pihak yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah pada sertifikat maupun buku tanah akan senantiasa beresiko menghadapi gugatan dari pihak lain yang merasa lebih berhak atas kepemilikan tanah tersebut. Oleh sebab itu, maka digunakanlah prinsip *daluwarsa* atau yang lebih dikenal dengan asas *rechtsverwerking* yang diharapkan dapat mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif murni tersebut, sebagaimana telah diterapkan dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut oleh Indonesia serta diwujudkan melalui ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

2. Asas *Rechtsverwerking*

Sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memberlakukan instrumen pelengkap yang bertujuan untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif, namun di sisi lain secara seimbang memberikan kepastian hukum sebagaimana diberikan oleh sistem publikasi positif kepada pihak yang beritikad baik menguasai dan atau memiliki bidang tanah dan terdaftar sebagai pemegang hak dalam sertifikat maupun buku tanah.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, dengan adanya penerapan asas *rechtsverwerking* didalam sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut indonesia, diharapkan dapat mengatasi kelemahan dari sistem publikasi negatif murni. Sementara itu sebelum berlakunya Undang-undang Pokok Agraria, untuk mengatasi kelemahan dari sistem publikasi negatif murni tersebut maka digunakanlah asas *acquisitive verjaring*. Sistem hukum benda Indonesia menganut sistem tertutup, artinya orang tidak dapat mengadakan hak-hak kebendaan baru selain yang sudah ditetapkan dalam undang-undang, sehingga pengadaan hak kebendaan hanya terbatas pada apa yang telah ditetapkan dalam undang-undang saja.²¹ Resikonya, jika ditemukan cara baru perihal memperoleh hak kebendaan, sementara cara tersebut tidak diatur oleh undang-undang, maka kepemilikan atas benda tersebut tidak akan diakui secara yuridis. Salah satu cara untuk memperoleh hak kebendaan (hak milik, termasuk hak atas tanah) sesuai dengan Pasal 584 Kitab Undang-undang Hukum Perdata adalah melalui daluwasa (*acquisitive verjaring*) dimana hal tersebut dianggap mampu mengatasi kelemahan sistem negatif murni berupa diberikannya jaminan kepastian hukum bagi pihak yang namanya telah terdaftar dalam sertifikat maupun buku tanah agar terhindar dari gugatan pihak-pihak lain yang merasa lebih berhak atas kepemilikan tanah tersebut. Prinsip asas ini menekankan

²¹ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan. 1981. *Hukum Perdata Hak Jaminan Atas Tanah Cet. 1*. Liberty : Yogyakarta, Hal.. 2.

bahwa dengan daluwarsa atau lampaunya waktu menyebabkan seseorang memperoleh hak milik atas kebendaan (termasuk hak milik atas tanah) sebagaimana termuat Pasal 610, 1946, dan 1963 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Namun dikarenakan hukum tanah nasional (Undang-undang Pokok Agraria) kita yang bersumber pada hukum adat, dimana hukum adat tidak mengenal cara perolehan tanah yang demikian, dan karena tidak ditemukannya lagi tanah-tanah hak barat maka asas *acquisitive verjaring* kemudian dicabut seiring dengan diberlakukannya Undang-undang Pokok Agraria. Lantas sebagai gantinya, didalam hukum adat kita terdapat asas yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam kegiatan pendaftaran tanah, asas tersebut dikenal dengan nama asas *rechtsverwerking*, yang kemudian diterapkan dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif sebagaimana di undang-undangkan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Hukum adat mengenai asas *rechtsverwerking* mengatur bahwa jika seseorang selama kurun waktu tertentu membiarkan tanahnya tidak diusahakan, kemudian tanah tersebut diusahakan oleh orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, menyebabkan pemilik tanah yang semula dianggap telah melepaskan haknya atas bidang tanah tersebut, dan karena itu menyebabkan haknya untuk menuntut kembali kepemilikannya atas tanah tersebut menjadi hilang. Dengan adanya asas *rechtsverwerking* dalam

tatanan hukum tanah nasional kita memberikan penegasan bahwa keberadaannya bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan penerapan ketentuan hukum yang telah ada dalam hukum adat, yang kemudian diserap menjadi bagian dari hukum tanah nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud yang kongkrit dalam penerapannya di dalam ketentuan Undang-undang Pokok Agraria mengenai hapusnya hak atas tanah karena diterlantarkan (Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 Undang-undang Pokok Agraria). Pernyataan bahwa asas *rechtsverwerking* dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah tidak menciptakan ketentuan hukum baru dibenarkan dengan adanya pengukuhan dan penerapan dalam berbagai yurisprudendi Mahkamah Agung kita sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 197 tentang Pendaftaran Tanah, beberapa diantaranya :²²

- a. Putusan nomor 210/K/Sip/1955, dalam putusan ini gugatan dinyatakan tidak dapat diterima, karena dengan sikap para penggugat yang telah mendiamkan soalnya hingga 25 tahun, maka harus dianggap telah menghilangkan haknya (*rechtsverwerking*). Mahkamah Agung kemudian berpendapat, bahwa tergugat berhak mendapat perlindungan hukum, oleh karena dianggap ia beritikad baik dalam membeli sawah tersebut dari seorang ahli waris dari almarhum pemilik sawah.

²² Boedi Harsono. *Op. Cit.*, hlm. 67 & 188.

- b. Putusan nomor 59/K/Sip/1958, inti putusan ini memuat bahwa berdasarkan kelaziman dalam adat yang berlaku di wilayah Padang Lawas, Sawah yang ditinggalkan 5 tahun berturut-turut dianggap kembali menjadi tanah kosong, sehingga penguasaannya oleh orang lain sesudah 5 tahun ditinggalkan adalah sah, jika tanah tersebut diperoleh dari yang berhak memberikannya.

Adapun konstruksi hukum asas *rechtsverwerking* dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah apabila selama lima tahun pemegang hak atas tanah yang semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat maupun tujuan haknya tersebut, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik, disisi lain yang bersangkutan tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti pemegang hak atas tanah yang semula tersebut telah menelantarkan haknya dan kehilangan haknya untuk menggugat.²³ Di dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Peraturan Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hal yang harus diperhatikan kaitannya dengan penerapan asas *rechtsverwerking* dalam pasal tersebut adalah pemberian jaminan kepastian hukum hak atas tanah harus diperoleh dengan itikad baik, artinya tanah tersebut diperoleh

²³ Maria S.W. Sumardjono. 2005. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas : Jakarta, Hal. 203.

secara sah dan yang memperoleh tersebut sama sekali tidak mengetahui bahwa ia memperolehnya dari pihak yang sama sekali bukan pemilik.²⁴

Sebelum direvisi, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 196 tentang Pendaftaran Tanah, hanya berfokus pada upaya untuk menghimpun data yang benar sehingga memperoleh hasil pendaftaran tanah yang bisa dipercaya, namun hal tersebut tidak diikuti dengan penegasan mengenai kebenaran data yang disajikan bahkan hingga sesudah melewati kurun waktu tertentu, sehingga sertifikat milik pemegang hak atas tanah yang terdaftar tidak mendapat perlindungan hukum yang mengakibatkan sertifikat tersebut senantiasa beresiko digugat dipengadilan. Namun setelah revisi, dengan hadirnya asas *rechtsverwerking* dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif sebagaimana dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah khususnya Pasal 32 ayat (2) yang mengatur hal tersebut diharapkan dapat mengatasi kelemahan dari sistem publikasi negatif yang ada, yakni dengan memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah yang namanya terdaftar pada sertifikat maupun buku tanah.

Sedangkan *acquisitive verjaring* merupakan penguasaan benda oleh *bezitter* untuk mendapatkan hak milik. Asas *acquisitive verjaring* ini memungkinkan terjadinya peralihan hak milik terhadap benda yang telah dinyatakan daluwarsa. Syaratnya adalah *bezitter* tersebut harus memiliki

²⁴ Muchtar Wahid. *Op. Cit.*, hlm. 76.

itikad yang baik. Ia dapat dikatakan memiliki itikad baik apabila tidak ada keberatan dari pihak manapun terhadap penguasaan benda tersebut. Selain itu, benda tersebut harus dikuasai secara terus menerus selama 20 tahun dan/atau 30 tahun. Dalam hukum tanah nasional yang didasarkan pada hukum adat tidak dikenal lembaga lampaunya waktu sebagai sarana untuk memperoleh hak atas tanah sebagaimana yang dikenal sebagai *acquisitive verjaring* dalam KUH Perdata. Justru yang berlaku adalah lembaga *rechtsverwerking* yaitu lampaunya waktu menyebabkan orang menjadi kehilangan haknya atas tanah yang semula dimilikinya.²⁵

C. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Sebagaimana diketahui salah satu tujuan hukum yakni memberikan kepastian hukum. Kepastian sendiri berarti menyangkut mengenai suatu (keadaan) yang pasti mengenai ketentuan atau ketetapan, yang apabila digabung dengan kata hukum memberikan pengertian sebagai perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Berdasarkan hal tersebut, diperoleh rumusan bahwa kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum telah dilaksanakan, dengan

²⁵ <https://business-law.binus.ac.id/2017/03/23/rechtsverwerking-dan-acquisitive-verjaring-ditinjau-dari-aspek-hukum-tanah-nasional/#:~:text=Acquisitive%20verjaring%20merupakan%20prinsip%20yang,dari%20hukum%20adat%20di%20Indonesia>, diakses pada tanggal 23 Desember 2022, pukul 00.46 WITA.

begitu kepastian hukum memberikan jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak berdasarkan hukum dapat memperoleh haknya, juga bahwa putusan dapat dilaksanakan.²⁶ Sedangkan secara normatif, kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat serta diundangkan secara pasti sebab mengatur secara jelas, karena tidak menimbulkan keragu-raguan atau multi tafsir, serta logis karena tidak menimbulkan kekaburan norma maupun konflik antar norma.

Utrecht sendiri merumuskan kepastian hukum kedalam dua pengertian. Yang pertama, bahwa dengan adanya aturan yang bersifat umum, tiap individu jadi mengetahui perbuatan yang mana boleh maupun tidak boleh dilakukan, yang kedua dengan kepastian hukum memberikan jaminan keamanan bagi tiap individu agar terhindar dari kesewenangan pemerintah, karena dengan adanya aturan yang bersifat umum tadi, tiap individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan negara terhadap individu.²⁷

Kelsen memandang hukum sebagai sebuah sistem norma, norma tersebut merupakan pernyataan yang menekankan pada aspek seharusnya atau *das sollen*, dengan disertakan beberapa peraturan mengenai hal-hal yang harus dilakukan. Undang-undang yang memuat aturan-aturan yang

²⁶ Sudikno Mertokusumo. 2007. *Hukum Acara Perdata, Edisi Keenam*. Liberty : Yogyakarta, Hal. 160.

²⁷ Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti : Bandung, Hal. 23.

sifatnya umum menjadi pedoman bagi tiap individu dalam hidup bermasyarakat, aturan-aturan tersebut menjadi batasan terhadap masyarakat dalam membebani ataupun melakukan tindakan terhadap individu, sehingga dengan adanya aturan serta pelaksanaan aturan tersebut memberikan suatu kepastian hukum.²⁸

Kepastian hukum merujuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, serta konsekuen, dimana pelaksanaannya tidak dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Satjipto Rahardjo memaknai tentang kepastian hukum kedalam empat hal, yakni :²⁹

- a. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan.
- b. Bahwa hukum didasarkan pada fakta dan bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim.
- c. Bahwa fakta tersebut harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, serta mudah dijalankan.
- d. Bahwa hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Dengan teori kepastian hukum dalam penulisan ini berguna untuk menguraikan pemberlakuan atau penerapan hukum dalam pelaksanaannya

²⁸ Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana : Jakarta, Hal. 158.

²⁹ Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*. Prenadamedia Group : Jakarta, Hal. 293.

di masyarakat, dalam hal ini pemberlakuan hukum dalam pelaksanaan sistem peradilan di Indonesia, karena sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa terwujudnya kepastian hukum, adalah menyangkut bagaimana hukum dilaksanakan atau diberlakukan dengan jelas, tetap, konsisten, serta konsekuen sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana hal ini sejalan dengan pendapat Fuller yang menyatakan bahwa dalam mewujudkan kepastian hukum harus ada kekesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.³⁰

2. Teori Tanggung Jawab

Didalam terjemahan bahasa Indonesia, tanggung jawab memiliki pengertian keadaan wajib menanggung segala sesuatu atau keadaan dimana jika terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan atau diperkarakan. Sementara itu dari sisi hukum, konteks tanggung jawab meliputi pemberian atau penjatuhan sanksi terhadap perbuatan tertentu yang dianggap melenceng atau berlawanan dengan hukum. Normalnya sanksi tersebut dikenakan atas perbuatannya sendiri yang membuatnya harus bertanggung jawab.

Menurut teori tradisional terdapat dua macam pertanggungjawaban, antara lain :³¹

³⁰ *Ibid.*, Hal. 295.

³¹ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at. 2012. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Cetakan Ketiga*. Konstitusi Press : Jakarta, hlm. 56.

- a. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*), teori ini berprinsip bahwa seseorang baru dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum apabila terdapat unsur kesalahan (kesengajaan, atau telah diperkirakan sebelumnya) dalam perbuatan yang dilakukannya. Prinsip ini cukup umum dalam bidang hukum perdata maupun hukum pidana. Misalnya dalam hukum perdata, dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 1365, Pasal 1366, serta Pasal 1367 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
- b. Pertanggungjawaban mutlak (*absolut responsibility*) atau dikenal juga dengan tanggung jawab tanpa kesalahan. Teori ini berprinsip bahwa seseorang dapat dibebankan pertanggungjawaban kapan saja atas perbuatannya yang melawan hukum terlepas dari adanya unsur kesalahan atau tidak dalam perbuatannya tersebut, artinya seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum meskipun dalam melakukan perbuatannya tersebut tidak terdapat unsur kesengajaan, ataupun kelalaian, kurang hati-hati, maupun ketidakpatutan.

Hans Kelsen memberikan pandangannya terhadap tanggung jawab hukum menyatakan bahwa karena suatu perbuatan tertentu menyebabkan seseorang bertanggungjawab secara hukum atau karena suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum maka seseorang harus memikul suatu

tuanggunng jawab sebagai bentuk sanksi dari perbuatannya tersebut.³²
Berdasarkan pengertian tersebut Hans Kelsen kemudian membagi pertanggungjawaban kedalam beberapa bentuk, antara lain :³³

- a. Pertanggungjawaban individu, dimana tanggung jawab dibebankan atas pelanggaran yang dilakukan seorang individu.
- b. Pertanggungjawaban kolektif, dimana tanggung jawab dibebankan kepada seseorang atas pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan, dimana tanggung jawab dibebankan kepada seseorang atas pelanggaran yang dilakukannya dengan sengaja serta telah diperkirakan dengan maksud untuk menimbulkan kerugian.
- d. Pertanggungjawaban mutlak, dimana tanggung jawab dibebankan kepada seseorang atas pelanggaran yang dilakukannya tanpa unsur kesengajaan serta tidak diperkirakan sebelumnya.

Berkaitan dengan penulisan ini, teori tanggung jawab dirasa Penulis sangat membantu, khususnya teori tanggung jawab yang berkaitan dengan

³² Hans Kelsen. 2006. *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*. Nusa Media : Bandung, Hal. 63.

³³ *Ibid.*, Hal. 140

tanggung jawab pejabat. Mengenai pertanggungjawaban pejabat, Kranenburg Van Vegtig menguraikannya menjadi dua teori, yaitu :³⁴

- a. Teori *fautes personnelles*, dalam teori ini pertanggungjawaban di tujukan kepada individu atau pribadi pejabat yang bersangkutan, atas perbuatannya yang berkaitan dengan jabatannya, dimana perbuatannya tersebut menimbulkan kerugian terhadap pihak ketiga.
- b. Teori *fautes de service*, dalam teori ini pertanggungjawaban ditujukan kepada instansi atau jabatan dari pejabat yang bersangkutan, atas perbuatannya yang berkaitan dengan jabatannya, dimana perbuatannya tersebut menimbulkan kerugian terhadap pihak ketiga. Dalam penerapannya, kerugian yang ditimbulkan disesuaikan dengan berat/ringannya kesalahan yang dilakukan pejabat yang bersangkutan, dimana hal tersebut mempengaruhi tanggung jawab yang harus ditanggung.

3. Teori Kewenangan

Dalam terjemahan bahasa inggris, kewenangan dikenal dengan istilah *authority of theory*, sedangkan dalam terjemahan bahasa jerman dikenal

³⁴ Ridwan H. R. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada : Jakarta, hlm. 205.

dengan istilah *theorie der autoritat*, dan dalam terjemahan bahasa belanda dikenal dengan istilah *theorie van het gezag*.³⁵

Istilah kewenangan berdasarkan pengertian Kamus Umum Bahasa Indonesia berasal dari kata dasar wewenang serta memiliki pengertian yang sama yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. H.D. Stoud berpendapat bahwa wewenang merupakan keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik. Selain H.D. Stoud, Hassan Shadhily turut memberikan pengertian mengenai wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak sesuai dengan yang diinginkan, pengertian mengenai wewenang tersebut dibarengi dengan penjelasan mengenai pemberian wewenang (*delegation of authority*), yaitu proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan kepada bawahannya yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu, yang prosesnya mencakup menentukan tugas bawahan tersebut, penyerahan wewenang, dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.³⁶ Sementara itu secara yuridis wewenang diartikan

³⁵ Salim, Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*. Raja Grafindo Persada : Jakarta, Hal. 183.

³⁶ *Ibid*.

sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan guna menimbulkan akibat-akibat hukum.³⁷

Dari berbagai pengertian diatas, Penulis berkesimpulan bahwa kewenangan merupakan kekuasaan formal yang bersumber pada Undang-undang, dimana wewenang merupakan suatu onderdil atau bagian dari kewenangan itu sendiri, dengan kewenangan yang diberikan kepada suatu subjek hukum yang bersumber dari undang-undang, maka subjek hukum tersebut berwenang melakukan segala sesuatu yang termuat dalam kewenangan tersebut.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa Undang-undang merupakan sumber dari suatu kewenangan, dan berdasarkan hal tersebut Indroharto mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari Undang-undang, antara lain :³⁸

- a. Kewenangan atribusi, yakni kewenangan yang lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar (penyerahan wewenang baru). Dalam hal ini pembentuk undang-undang dasar menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan beserta

³⁷ Indoharto. 1994. *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Citra Aditya Bakti : Bandung, hlm. 65.

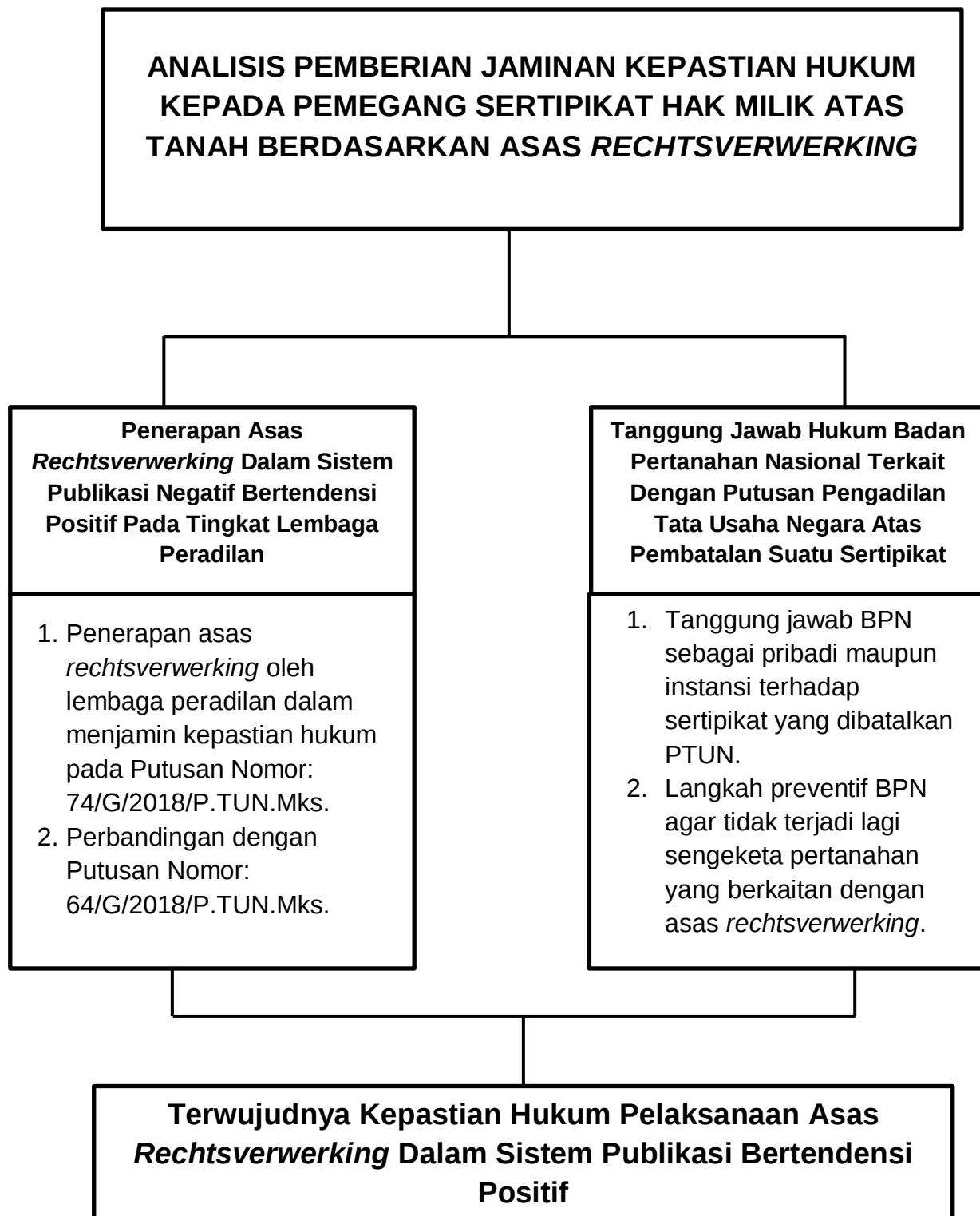
³⁸ Ridwan H.R. *Op. Cit.*, hlm. 104.

wewenangannya, baik kepada organ yang telah ada maupun yang akan dibentuk kemudian.

- b. Kewenangan delegasi, yakni penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dengan kata lain, terjadi pemindahan kewenangan “atribusi” kepada organ dibawahnya yang dibarengi dengan pemindahan tanggung jawab.
- c. Kewenangan mandat, yakni pemberian wewenang dari suatu organ pemerintahan yang disebut dengan pemberi mandat (mandator) kepada organ lain atau penerima mandat (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil tindakan atas nama si pemberi mandat (mandator), dengan kata lain tanggung jawab mandator tidak berpindah kepada mandataris, hal ini dapat dilihat dari kata atas nama.

Berdasarkan uraian diatas, penggunaan teori kewenangan dalam penulisan ini dirasa Penulis akan sangat membantu untuk melihat kesesuaian antara wewenang yang dijalankan oleh suatu pejabat (organ) dengan sumber kewenangannya yakni peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Penulis akan menggunakan teori kewenangan untuk melihat kesesuaian antara wewenang yang dijalankan oleh Hakim hingga Badan Pertanahan Nasional selaku pejabat (organ) negara dengan sumber kewenangannya yakni peraturan perundang-undangan.

D. Kerangka Pikir



E. Definisi Operasional

Adapun definisi operasional yang dimaksudkan guna menyatukan pandangan dalam penulisan ini diuraikan sebagai berikut :

- a. Penerapan lembaga *rechtsverwerking* adalah hal-hal yang memuat mengenai kapan dan mengapa lembaga *rechtsverwerking* diterapkan maupun tidak diterapkan dalam penyelesaian suatu sengketa pertanahan.
- b. Bentuk Tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional adalah hal-hal yang menyangkut mengenai pertanggung jawaban Badan Pertanahan Nasional atas keberadaan sertifikat yang bermasalah, dalam hal ini terhadap pemegang sertifikat yang kehilangan hak atas tanahnya terkait sertifikat yang bermasalah berdasarkan asas *rechtsverwerking*.
- c. Langkah Preventif Badan Pertanahan Nasional adalah hal-hal yang dapat dilakukan Badan Pertanahan Nasional dimasa mendatang untuk mencegah agar kejadian-kejadian seperti sertifikat bermasalah yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum khususnya terkait dengan penerapan asas *rechtsverwerking* dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif di bidang pertanahan tidak terulang kembali.

- d. Terwujudnya kepastian hukum pelaksanaan asas *rechtsverwerking* adalah suatu gagasan dalam bidang hukum khususnya hukum pertanahan guna memastikan pemberlakuan hukum dalam hal ini asas *rechtsverwerking* dalam sistem publikasi negatif bertendensi positif khususnya yang menyangkut sengketa pertanahan dalam sistem peradilan berjalan secara jelas, tetap, konsisten, serta konsekuen sehingga memberikan jaminan bahwa hukum dijalankan dengan benar tanpa menimbulkan kerugian bagi siapapun.