

## KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM PADA SISTEM PUBLIKASI NEGATIF DALAM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA<sup>1</sup>

Hendriko Manik, Waelatun Hasanah, Dewa

Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

*rikomanik059@gmail.com*

**ABSTRACT:** Indonesia adheres to a negative publication system in land registration activities, where the state does not guarantee the accuracy of the data presented in the certificate. This at first glance illustrates the condition where legal certainty is not guaranteed in land registration activities, so that many parties want the government to change the land registration policy towards a positive system. The author is interested in further research with the aim of obtaining a philosophical understanding of the land registration publication system prevailing in Indonesia. This research is a normative legal research using secondary data. The results of the analysis show that basically the negative publication system adopted by Indonesia is not a publication system that does not guarantee legal certainty. This is because the negative publication system is not valid forever, but is only valid for 5 years. The negative publication system in Indonesia still adheres to a positive element, where the government will guarantee the correctness of the data presented after 5 years of registration of the land. This restriction aims to provide legal protection for the true land owner, so that it is possible for a claim by parties who feel they are entitled to within 5 years of the legally issued certificate. In this way, legal certainty as the objective of land registration is achieved. Philosophically, this system is in accordance with the legal values that live in society, where land must be obtained in good faith, occupy it in real terms and maintain it. This provision is further enhanced by the national land law, namely by registering rights to obtain legal certainty and protection. It is better if those who feel entitled to land really control their land in real terms and register the rights, so that protection and legal certainty are obtained even with a negative system.

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

---

<sup>1</sup> Kegiatan Penelitian Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pamulang Tahun Akademik 2022 / 2023 berdasarkan No Kontrak : 2828-105/C.11/LL.SP KP/UNPAM/XI/2022

## PENDAHULUAN

Berbicara mengenai peraturan dalam bidang pertanahan di Indonesia, di atur dalam undang-undang nomor 5 tahun 1960, setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 agustus 1945, pada masa sebelum berlakunya UUPA hukum tanah di Indonesia masih menanut system dualisme dimana peraturan agraria terdiri dari aturan yang bersumber hukum adat dan hukum barat. Pada masa itu masyarakat pribumi tunduk pada hukum barat dan hukum adat sedangkan kolonial Belanda tidak memperdulikan hukum adat yang sudah turun temurun di masyarakat Indonesia. Hal inilah yang memicu pemerintah Indonesia untuk menerbitkan undang undang nomor 5 tahun 1960 sebagai bentuk untuk memakmurkan masyarakat Indonesia. Setelah berlakunya UUPA maka terwujudlah suatu hukum nasional, mengingat bahwa UUPA ini sebagai dasar hukum bagi hukum agrarian nasional yang baru.

Berdasarkan Undang-undang No 5 tahun 1960, dirumuskan bahwasannya tujuan pokok dibentuknya UUPA adalah sebagai berikut :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agrarian
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dapat dipahami bahwasannya salah satu tujuan dari UUPA adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya. Dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, maka menurut undang-undang “sertipikat” merupakan pembuktian yang kuat sehingga bagi pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Dengan sertipikat itu makan pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensinya. **(Haris Yonatan Permahan Sibuea, 2011)**

Membahas mengenai pendaftaran hak atas tanah yang bertujuan untuk mendapatkan kepastian hukum dan perlindungan hukum tentunya berhubungan juga dengan system publikasi pendaftaran tanah. Maksudnya adalah kepastian dan perlindungan hukum sebagai salah satu tujuan dari pendaftaran tanah tergantung pada system publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh suatu negara tertentu. Indonesia sendiri menganut system publikasi pendaftaran tanah negatif yang mengarah ke positif. Pada pasal 19 UUPA secara tersirat menyatakan bahwa Indonesia menggunakan system publikasi negatif, namun dengan unsur-unsur positif yang mengikuti sehingga bisa dikatakan bahwa daya pembuktian diindonesia bukan mutlak atau tidak mutlak, melainkan kuat. Maksud dari sertipikat ini merupakan alat bukti yang kuat yaitu seperti yang dinyatakan dalam penjelasan pasal 32 PP no 24 tahun 1997 yaitu :

“ sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil ari buku tanah dan surat ukur tersebut”. ( Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah )

Sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat memberikan kesempatan pada pemilik sebenarnya untuk mendapatkan kembali hak atas tanah yang dimilikinya. Namun meskipun begitu, Sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia dapat dikatakan tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak sertipikat dikarenakan sistem publikasi negatif yang dianut oleh negara Indonesia tidak seideal sistem publikasi positif yang di terapkan oleh negara negara maju. Hal ini tentu menimbulkan suatu persoalan bahwa sistem publikasi negatif kurang memberikan kepastian hukum sehingga berpotensi menimbulkan sengketa atas hak kepemilikan suatu bidang tanah tertentu.

Salah satu masalah krusial dalam perlindungan hukum bagi pemilik tanah bersertipikat adalah hak kepemilikan tersebut rawan digugat oleh pihak-pihak tertentu, karena prinsip system publikasi negatif tadi. Banyak peristiwa seseorang yang sudah menguasai tanah sertipikat hak milik puluhan tahun akan tetapi secara tiba-tiba digugat oleh seseorang yang mengaku sebagai pemilik tanah tersebut ke pengadilan, selama proses hukum berjalan biasanya penggugat sudah mempersiapkan bukti-bukti dan dasar kepemilikannya, hal ini dikarenakan system publikasi negative tidak memberikan atau menciptakan hak yang tidak dapat diganggu gugat.

Berdasarkan apa yang terurai di atas maka kami tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai sistem pendaftaran tanah di Indonesia dari aspek kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagai tujuan utama adanya kegiatan pendaftaran tanah, dan bagaimana engan mengkaji peraturan perundang-undangan dan nilai nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga mendapatkan pemahaman yang lebih filosofis mengenai sistem publikasi pendaftaran tanah itu sendiri.

## **PERMASALAHAN**

Dari penjelasan diatas mengenai sistem publikasi serta pendaftaran tanah diidonesia, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan dua permasalahan yaitu **Pertama** bagaimanakan kepastian serta perlindungan hukum pada sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah ?, dan **Kedua** bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi kelemahan dari sistem publikasi negatif pendaftaran tanah di Indonesia tersebut.

## **METODELOGI PENELITIAN**

Tulisan atau penelitian yang kami tulis yaitu tentang “*Kepastian Dan Perlindungan Hukum Pada Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia*” merupakan hasil dari penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Penulis menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder seperti buku-buku literatur, jurnal dan bahan hukum lainnya yang berhubungan dengan masalah hukum yang sedang dibahas, yaitu mengenai peraturan hukum yang berkaitan dengan pendaftaran tanah dan sistem publikasi pendaftaran tanah.

Metode penelitian hukum normatif biasa disebut penelitian hukum doktriner. Dinamakan penelitian hukum doktriner dikarenakan penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis, sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya dengan perpustakaan dikarenakan akan membutuhkan data yang bersifat sekunder pada perpustakaan. Di dalam penelitian hukum normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai macam aspek seperti aspek teoritis, filosofi, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal,

formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang seta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Sehingga dapat disimpulkan, bahwa penelitian hukum normatif itu mempunyai cakupan yang luas. Penelitian hukum normatif dapat juga mengumpulkan data primer, tetapi peruntukan data primer tersebut hanyalah untuk memperkuat data sekunder.

Jenis pendekatan yang di gunakan oleh peneliti adalah jenis pendekatan konseptual (Conceptual Approach), yaitu penelitian hukum dengan pendekatan konseptual ini beranjak dari doktrin dan pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum. **(Peter Mahmud Marzuki, 2010 : 35)**

Metode pengumpulan data yang penulis gunakan di dalam penelitian ini adalah berdasarkan studi kepustakaan yang berpedoman pada peraturan- peraturan, buku-buku, putusan pengadilan, literatur-literatur hukum, artikel- artikel hukum, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain yang memiliki hubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dilakukan baik dengan membaca, mendengar, menggunakan media internet dan sebagainya. “Cara ini dilakukan bertujuan untuk memperdalam teori yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dihadapi penulis dalam melakukan penelitian”. **(Mukti Fajar & Yulianto Achmad, 2015 : 160)**

Sumber data dalam penelitian dibagi menjadi dua yaitu; Yang pertama data primer, yaitu data yang diteliti langsung dari sumbernya tanpa perantara dari pihak lain (langsung dari objeknya) atau dilakukan wawancara. Yang kedua yaitu data sekunder yang artinya suatu data diperoleh penulis secara tidak langsung dari sumbernya (objek penelitian), tetapi melalui sumber lain. Yaitu dari buku-buku teks, jurnal, majalah, koran, dokumen, peraturan dan perundang-undangan. **(Prof Dr Suteki & Galang Taufani, 2018 : 215)** Berdasarkan jenis-jenisnya maka penelitian yang kami tulis menggunakan pengumpulan data sekunder yang dimana data-data tersebut kami peroleh dari jurnal online ataupun perpustakaan, Adapun data sekunder dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum Primer: punya kekuatan mengikat secara yuridis, yaitu peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat, dalam penelitian ini kami menggunakan peraturan seperti Undang- undang nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok agraria atau biasa dikenal UUPA, selanjutnya Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah.
2. Bahan Hukum Sekunder: Dapat berupa karya ilmiah hukum, seperti buku teks hukum dan hasil penelitian dibidang hukum serta peraturan perundang-undangan yang tidak bersifat mengikat atau sementara, Adapun dalam penulisan penelitian ini seperti jurnal, buku-buku dan PP nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah,
3. Bahan hukum tersier: berupa komplementer untuk bahan hukum sekunder dan tersier misalnya kamus hukum ataupun enslikopedia.

## **PEMBAHASAN**

### **Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dikaitkan Dengan Asas Kepastian Dan Perlindungan Hukum Sebagai Tujuan Dari Pendaftaran Tanah**

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 Ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang “kuat”. Kata “kuat” yang digunakan menjelaskan kekuatan alat bukti yang dihasilkan oleh kegiatan pendaftaran tanah. Hal tersebut menunjukkan

bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan bukan sistem positif, karena dalam sistem publikasi positif, alat bukti yang dihasilkan mempunyai sifat “mutlak”, begitu sebaliknya dengan menyatakan alat bukti tersebut sebagai alat bukti yang “kuat” ini menunjukkan bukan sistem negatif yang murni. Begitu juga kalau dilihat bahwa secara tegas bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah untuk menjamin kepastian hukum (Pasal 19 Ayat (1) UUPA).

Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA menyatakan bahwa pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat untuk peristiwa hukum dan perbuatan hukum tertentu mengenai tanah. Selanjutnya PP10/1961 tentang pendaftaran tanah yang direvisi dengan PP24/1997 Tentang Pendaftaran tanah, mengatur ketentuan-ketentuan sebagaimana dalam Pasal 32 Ayat (1) yang menyatakan:

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

Dalam penjelasan umumnya dijelaskan bahwa dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, diberikan penegasan mengenai bagaimana kekuatan pembuktian yang kuat oleh UUPA. Selanjutnya menurut peraturan pemerintah ini bahwa dinyatakan selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan.

Dengan melihat penjelasan tersebut di atas maka dapat dikatakan sistem publikasi yang dianut di Indonesia tidak secara umum menganut sistem positif atau negatif. Sistem publikasi yang digunakan oleh UUPA dan PP nomor 24 tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif berunsur positif, yaitu sistem publikasi yang akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang “kuat”. Hal ini membawa akibat hukum bahwa segala sesuatu yang tercantum dalam surat tanda bukti hak tersebut dianggap benar sepanjang tidak ada orang yang membuktikan sebaliknya yang menyatakan sertifikat tersebut tidak benar. Dengan sistem ini apabila ditemukan keterangan-keterangan yang ternyata tidak benar, maka masih dapat diubah dan dibetulkan. **(Dwi Kusumo Wardhani Dkk, 2020 : 78)**

Ciri- ciri dari sistem publikasi Negatif berunsur positif adalah:

1. nama yang tercantum dalam buku tanah adalah pemilik yang benar dan dilindungi oleh hukum. sertifikat adalah tanda bukti terkuat bukan mutlak
2. setiap peristiwa balik nama, melalui prosedur dan penelitian yang seksama dan memnuhi syarat-syarat keterbukaan
3. pemilik tanah yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat dapat dicabut melalui proses pengadilan negeri atau dibatalkan oleh kepala kantor badan pertanahan nasional apabila terdapat cacat hukum
4. pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti rugi pada masyarakat, karena kesalahan administrasi pendaftaran tanah. **(Dwi Kusumo Wardhani Dkk, 2020 : 79)**

Namun kenyataannya fenomena yang muncul mengenai sengketa tanah sering kali terjadi, sengketa tersebut terjadi antara masyarakat dan pemerintah, masyarakat dan investor, masyarakat dan masyarakat itu sendiri bahkan terjadi antar instansi

pemerintah dengan instansi pemerintah. Penyebab fenomena ini muncul sebagian besar akibat dari pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur, industri, perumahan, pariwisata, ataupun perkebunan skala besar. Di beberapa daerah, sengketa tanah seringkali terjadi antara masyarakat adat yang mempertahankan hak adat atas tanah dengan pemilik modal besar yang mendapatkan konsesi perusahaan hutan, pertambangan, termasuk didalamnya pertambangan minyak dan gas bumi, dan pengembangan agribisnis dengan pola PIR (Perkebunan Inti Rakyat). **(Ny Arie S Hutagalung, 2005 : 86)**

Adanya kasus kasus pertanahan yang bermunculan di media massa, sebahagian besar merupakan akumulasi dari kasus yang sudah berlangsung lama akan tetapi tidak kunjung terselesaikan. **(Ny Arie S Hutagalung, 2005 : 87)**

Berbagai kalangan menilai bahwa banyaknya konflik maupun sengketa yang terjadi berakar dari system pendaftaran tanah stelsel negative yang tidak dapat memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak, sehingga hal ini dapat menghambat penyelenggaraan pembangunan nasional.

Hal ini perlu pembahasan terhadap filosofi system publikasi negative pendaftaran tanah tersebut, dengan memperhatikan kenyataan yang ada di kehidupan masyarakat Indonesia, sehingga dapat memperoleh jawaban apakah system publikasi negatif yang dianut di Indonesia berimplikasi buruk atau malah relevan dengan kenyataan hidup masyarakat.

System publikai negative pendaftaran tanah di Indonesia dapat dilihat dari beberapa putusan pengadilan sebagai berikut :

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”.

Mariam Badruzaman mengatakan bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA adalah sistem campuran antara sistem negatif dan sistem positif. Aspek stelsel negatif terwujud dari perlindungan hukum bagi pemilik sejati hak atas tanah lewat asas *nemo plus iuris*, sedangkan aspek stelsel positif terlihat dari kewenangan dan campur tangan pemerintah dalam pendaftaran hak atas tanah, dimana PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) dan seksi pendaftaran tanah menekankan kebenaran data dalam setiap peralihan hak atas tanah. **(Mariam Badrul Zaman, 2014 : 68)**

*Asas nemo plus juris* dalam system publikasi negative artinya tidak seorangpun dapat mengalihkan hak yang lebih besar dari pada yang ia miliki, ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang yang berkepentingan yang mengalihkan hak atas tanah tanpa diketahui si pemegang hak sesungguhnya. Ciri yang menonjol pada system publikasi negative ialah bahwa pendaftaran tanah tidak menjamin nama-nama yang terdaftar tersebut bukan merupakan pemilik yang sesungguhnya. Ciri yang lainnya adalah pejabat balik nama berperan pasif yang artinya pejabat bersangkutan tidak mempunyai kewajiban untuk menyelidiki kebenaran dan surat-surat yang diberikan kepadanya. **(Bactiar Efendi, 2014 : 67)**

Kemudian menurut Elza Syarief, stelsel negative yang diterapkan pada system pendaftaran tanah di Indonesia mempunyai tujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang sesungguhnya. Karena stelsel negative menganut *asas nemo plus juris*, adanya kepastian hukum pendaftaran tanah karena diterbitkan data-data tanah yang sudah diketahui. Petugas pendaftaran tanah secara aktif melakukan penelitian mengenai kebenaran data yang dimohonkan sehingga diterbitkanlah sertipikat tanah bagi pemohon hak atas tanah tersebut. Akan tetapi, pemberian hak atas tanah tersebut tidak bersifat mutlak. Diberi kesempatan bagi pemilik yang sesungguhnya untuk membuktikan kepemilikan tersebut ke pengadilan umum. **(Elza Syarief, 2014 : 71)**

Melalui stelsel negative memberikan kesempatan bagi orang atau pihak yang merasa bahwa haknya lebih benar dan kuat dari yang terdapat di dalam suatu sertipikat untuk mengklaim hal ini maka wajib mengajukan bukti-bukti valid ke pengadilan negeri setempat. Apabila hal tersebut meyakinkan maka hakim menyatakan bahwa sertipikat tersebut batal, dan menyatakan bahwa orang yang mengajukan perkara adalah pihak yang lebih berhak atas tanah tersebut. Atas dasar hal itu menurut Peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 menganut system publikasi negative yang terbatas 5 tahun.

Sejarah pemilikan tanah secara individual apabila hanya mengandalkan ingatan atau keterangan para saksi pasti tidak teliti, sebab yang namanya ingatan bisa saja kabur dan saksi-saksi hidup satu masa akan meninggal dunia, di Indonesia tanah sudah ada sejak dahulu kala artinya bahwa hubungan manusia dengan tanah sudah ada sejak dahulu, tapi karena tidak adanya bukti tertulis dan tidak juga 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. **(AP Parlindungan, 2006 : 167-168)**

Setelah hak atas tanah didaftarkan pemerintah menerbitkan sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah dari pihak yang mengajukan. Sertipikat tersebut berlaku sebagai alat bukti yang kuat terhadap kepemilikan hak atas tanah. Akan tetapi “kuat” bukan berarti sertipikat tersebut “mutlak”. Akibat hukum dari pendaftaran tanah adalah segala yang tercantum dalam sertipikat bias dianggap benar sepanjang tidak ada yang membuktikan sebaliknya.

Sertipikat hanya merupakan alat bukti yang kuat dan bukan alat bukti yang mutlak atau sempurna menurut ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah serta peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang perubahan atas PP no 10 tahun 1961. Artinya bahwa keterangan yang tercantum dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikianlah pengadilan

memberikan putusan mengenai manakah yang merupakan alat pembuktian yang benar dan apabila memang tidak benar maka diadakan perubahan dan pembetulan atas keputusan pengadilan tersebut.

Pembatalan sertipikat oleh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dibenarkan apabila pembatalan tersebut didasarkan kepada pembuktian yang kuat menyangkut kecacatan dasar hukum dalam penerbitan sertipikat baik formil ataupun materil. **(Nyoman Satyayudha Dananjaya, 2016)**

Dianutnya system publikasi negative di Indonesia, memberikan ketidakpuasan berbagaai kalangan masyarakat karena dianggap tidak memberikan kepastian hukum bagi pihak yang namanya tercantum di dalam sertipikat. Mengenai perbaikan system publikasi pendaftaran tanah Indonesia sebenarnya sudah dilaksanakan oleh pemerintah dengan memasukan unsur publikasi pendaftaran tanah yang mengarah ke positif dalam lingkup pengaturan prosedur pengumpulan data, penyajian data fisik dan yuridis, pemeliharanya dan penerbitan sertipikat haknya. Walaupun system publikasinya negative tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilakukan secara seksama agar data yang di sajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. **(Ny Arie S Hutagalung, 2005 : 86)**

Dalam peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah berusaha mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif pendaftaran tanah dengan mengukuhkan lembaga “*recthsverweking*” yang dikenal dalam hukum adat melalui yurisprudensi, dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah tersebut. Terkait dengan hal tersebut, maka dalam hal ini perlu dikemukakan bunyi pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat 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 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.”

Pembuktian hak atas tanah di Indonesia sangat kompleks sekali karena tidak adanya tradisi ataupun peraturan yang menyebutkan keharusan pendaftaran tanah tersebut. Banyaknya hak-hak atas tanah yang tidak memiliki bukti tertulis atau hanya berlandaskan keadaan tertentu diakui sebagai hak seseorang berdasarkan hak-hak adat. **(AP Parlindungan, 2006 : 167-168)**

Pernyataan pada pasal 32 ayat (2) PP No.24 tahun 1997 tersebut, maka sertipikat merupakan suatu alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan dari pendaftaran tanah yang terselenggarakan yaitu dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi nampak dan dirasakan arti praktisnya, meskipun system publikasi yang digunakan ialah system publikasi negative. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas perlindungan yang seimbang, baik itu kepada pihak yang mempunyai tanah yang dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya ataupun terhadap pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan. **(Boedi Harsono, 2008 : 481)**

Berdasarkan ketentuan pasal 32 ayat (2) Peraturan pemerintah No.24 tahun 1997, pada dasarnya system publikasi negative di Indonesia hanya berlaku 5 tahun oleh pejabat yang berwenang dan secara itikad baik pemegang sertipikat mendapatkan dan menguasai tanah secara nyata, maka system publikasi menjadi positif.

Hikmah yang dapat diambil dari system publikasi negative yang di anut dalam system pendaftaran tanah di Indonesia yaitu, tanah yang dikuasai harus diperoleh dengan itikad yang baik, kemudian dikuasai dan diduduki secara nyata dan selanjutnya didaftarkan hak atas tanahnya. Menguasai suatu tanah dengan itikad baik dan mendaftarkan hak atas tanahnya merupakan perbuatan yang seharusnya dilakukan secara bersamaan. Tidak hanya mendudukinya saja akan tetapi juga harus mendaftarkannya, dan tidak cukup mendaftarkan saja tapi harus mendudukinya juga. Maksudnya adalah, subjek hukum yang merasa dan berhak atas bidang tanah, harus menduduki tanahnya secara nyata, menjaga, mengolah dan mendaftarkan haknya. Sebaliknya apabila telah di daftarkan tanahnya, maka pemegang hak harus menjaga objek yang menjadi haknya tersebut.

System publikasi negative sejauh ini masih merupakan system publikasi yang paling relevan dengan situasi dan kondisi masyarakat Indonesia. Selain itu berdasarkan nilai nilai adat yang berlaku, system tersebut relevan untuk mendidik masyarakat agar memelihara tanah yang menjadi objek haknya dan kemudian mendaftarkan haknya tersebut. Hak ini dibuktikan, meskipun sudah ada upaya dalam rangka menuju system publikasi pendaftaran tanah yang bersifat positif di Indonesia, namun setelah dilakukan kajian dan penelitian mengenai hal tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa upaya perubahan system publikasi ke arah yang positif belum dapat dilakukan sebab system peraturan perundang-undangan belum memenuhi syarat dan keadaan administrasi pendaftaran tanah di Indonesia yang belum sempurna. (Arifin Bur & Desi Apriani, 2017)

### **Upaya Untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif**

Tanah tanah yang belum terdaftar dan bersertipikat adalah penyebab tingginya kasus pertanahan. Adanya program PTSL menurut penulis merupakan sebuah upaya untuk mengatasi kelemahan dari system publikasi negative pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia. Program ini menargetkan seluruh bidang tanah di Indonesia terdaftar pada tahun 2025, terdaftarnya bidang tanah seluruh Indonesia setidaknya dapat meminimalisir kasus-kasus pertanahan, jumlah bidang tanah yang ada di seluruh Indonesia diperkirakan sekitar 126.000.000 (seratus dua puluh enam juta) bidang tanah yang akan terus bertambah angkanya pada setiap tahunnya, jika ada perubahan data pendaftaran tanah. Dalam laporan Kinerja kementerian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional (kementerian ATR/BPN) pada tahun 2019, bidang tanah yang sudah terdaftar mencapai angka 67.345.894 bidang atau kisaran 53,45%. Sedangkan cakupan peta dasar pertanahan mencapai kurang lebih 33.972.698,12 Ha (52,81 %).

Ketersediaan peta dasar pertanahan masih separuh luas wilayah Indonesia dengan status areal penggunaan lain (APL). (Rohmat Junarto, 2020) Bidang tanah terdaftar dan cakupan peta dasar atau prasyarat bagi pelaksanaan system publikasi positif pendaftaran tanah Indonesia. Pada system publikasi pendaftaran tanah positif, sertipikat tanah yang telah diterbitkan merupakan sertipikat yang mutlak dan sempurna. Sertipikat sebagai alat bukti yang mutlak dalam pemilikan hak atas tanah dan sertipikat yang telah diterbitkan tidak dapat dibatalkan.

Untuk mengatasi kelemahan dalam system publikasi negative pendaftaran tanah yang di terapkan di Indonesia, pemerintah telah berupaya melakukan berbagai program pendaftaran tanah. Saat ini pemerintah melakukan percepatan pendaftaran tanah melalui PTSL, meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia. Seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada ha katas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah, baik bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah PTSL.

Berdasarkan program dan capaian PTSL yang telah dilakukan, maka terjaminnya kepastian dan perlindungan hukum terhadap system publikasi negative makin terjamin sebab hal ini bisa dikatakan system publikasi yang positif sehingga sangat memungkinkan bahwa system publikasi negative berunsur positif diterapkan di Indonesia guna menjamin kepastian hukum, cakupan peta dasar pertanahan melebihi 80 persen dan cakupan peta bidang tanah bersertipikat lebih dari 70 persen.

Maka kepastian hak atas tanah yang mutlak dan sempurna dapat terwujud tanpa menghilangkan esensi dari sistem publikasi negatif. Guna merealisasikan penerapan sistem publikasi positif, sangat diperlukan, antara lain:

- 1) belum kuatnya jaminan kepastian hukum hak atas tanah yang menimbulkan ketidakamanan dan ketidakpastian hak kepemilikan tanah;
- 2) terdapat perkembangan awal dari pasar tanah;
- 3) terdapat permasalahan sengketa tanah yang cukup tinggi dan berlarut-larut;
- 4) terdapat kebutuhan untuk menyediakan dasar kredit, terutama bagi para petani;
- 5) terdapat upaya melakukan perumusan pelaksanaan redistribusi tanah dengan cara legalisasi dan redistribusi tanah.

## KESIMPULAN

Berdasarkan dari permasalahan diatas, penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut : **Pertama**, salah satu tujuan UUPA yaitu untuk meletakkan asas kepastian hukum dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah. Indonesia sebagai negara yang besar, terdiri dari beribu pulau dengan living law yang beraneka ragam dari zaman leluhur memang tidak menganut sistem publikasi positif dalam kebijakan pendaftaran tanah. Namun di sisi lain, sistem publikasi negatif yang dianut bukanlah sistem publikasi negatif murni, sehingga asas kepastian hukum tetap menjadi tujuan akhir. Dengan sistem publikasi negatif selama 5 tahun, sejatinya merupakan upaya untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak sejati. Artinya sistem publikasi negatif adalah sistem yang menjamin perlindungan hukum serta kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah sesungguhnya. Secara filosofis, system ini sangat sesuai dengan nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, dimana tanah harus diperoleh dengan itikad baik, diduduki secara nyata dan memeliharanya. Lebih lanjut ketentuan tersebut disempurnakan oleh hukum pertanahan nasional yaitu dengan mendaftarkan hak, untuk memperoleh kepastian dan perlindungan hukum. **Kedua**, dengan adanya program PTSL dapat mengurangi jumlah sengketa, konflik dan perkara pertanahan dan memperkuat kepastian hukum hak atas tanah. Adanya percampuran sistem pendaftaran tanah publikasi positif dan negative dapat meminimalisir terjadinya sengketa tanah sebab adanya tanah-tanah yang tidak

bersertifikatlah penyebab utama dalam masalah sengketa tanah yang tidak kunjung berakhir.

#### **SARAN**

Berdasarkan kesimpulan diatas, penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut : **Pertama**, masyarakat dan kalangan pemerhati agar dapat memaknai sistem publikasi pendaftaran tanah dari sisi positif, yaitu untuk mendorong kesadaran masyarakat dalam rangka menduduki tanah secara nyata, memelihara, dilanjutkan dengan mendaftarkan haknya, sehingga terwujud kepastian hukum dan diperoleh perlindungan hukum bagi pemegang hak sejati dan pemegang hak yang beritikad baik. Dan sebaiknya pihak yang merasa berhak atas tanah, benar-benar menguasai tanahnya secara nyata, menjaga dan melakukan pendaftaran haknya, sehingga perlindungan dan kepastian hukum diperoleh meskipun hanya dengan stelsel negatif. **Kedua**, penerapan program PTSL dilakukan secara parsial di setiap provinsi ataupun serentak, agar terciptanya kepastian dan perlindungan hukum dan mengatasi kelemahan dari system publikasi negatif.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Andrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- AP Parlindungan, dikutip oleh Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006
- Bactiar Efendi, dikutip Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Jakarta : Kepustakaan Populer Gramedia, 2014
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang*, Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008
- Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, Kementerian Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kajian Persiapan Perubahan Publikasi Positif Di Indonesia*, (Jakarta: 2016)
- Dwi Kusumo Wardhani Dkk *Hukum Pendaftaran Tanah Yogyakarta*, Graha Ilmu, 2020
- Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2009
- Mariam Badrul Zaman dikutip oleh Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, (Jakarta:Kepustakaan Populer Gramedia
- Mhd Yamin Lubis Dan Abd Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung; Mandar Maju, 2008
- Mhd. Yamin Lubis Dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2010
- Mukti Fajar Dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015
- Ny. Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010
- Prof Dr Suteki & Galang Taufani *Metodologi Penelitian Hukum* Depok:Pt Raja Grafindo Persada, 2018
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010
- Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2011

### Peraturan Perundang-Undangan:

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

### Artikel Jurnal :

- Arifin Bur & Desi Apriani, “*Sertipikat Sebagai Alat Pembuktian yang Kuat dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah*”, Uir Law Riview, Vol. 1, Nomor 2, Oktober 2017.

Haris Yonatan Parmahan Sibuea, “*Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali*”, Jurnal Negara Hukum, Volume 2 Nomor 2 Tahun 2011

Handa Gayuhsaena “*Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistemais Lengkap(Ptsl ) Di Kabupaten Sleman Berdasarkan Peraturan Menteri Agrarian Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017*”

Nyoman Satyayudha Dananjaya, “*Pembatalan Sertipikat Hak Milik dan Akibat Hukumnya Terhadap Akta Jual Beli*”, Jurnal Bina Mulia Hukum, Volume 1, Nomor 1, September 2016, hlm. 71

Rohmat Junarto, et.al., “*Pemanfaatan Teknologi Unmanned Aerial Vehicle (Uav) Untuk Pemetaan Kadaster.*” BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol. 6, No.1, (2020): 105-118

**Website :**

Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan-Bappenas, “Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Di Indonesia”. 9 Maret 2021.  
[https://www.bappenas.go.id/files/kajian-trp/Kajian\\_Persiapan\\_Perubahan\\_Sistem\\_Pendaftaran\\_Tanah\\_Publikasi\\_Positif\\_di\\_Indonesia.pdf](https://www.bappenas.go.id/files/kajian-trp/Kajian_Persiapan_Perubahan_Sistem_Pendaftaran_Tanah_Publikasi_Positif_di_Indonesia.pdf)

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Laporan Kinerja 2019, 15-50, diakses 15 Desember 2022 dari  
<https://www.atrbpn.go.id/?menu=lkj>