

## **PENGARUH SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH SEBAGAI ALAT BUKTI DALAM MENCAPIAI KEPASTIAN HUKUM**

*Abdul Muthallib*

Universitas Samudra  
amuthallib@ymail.com

**Abstract:** *This article discusses legal certainty as one of the objectives of Law No. 5 of 1960 concerning Agrarian (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria) Principles and the influence of land rights certificates as a strong means of proof of land registration. The provision of guarantees of legal certainty to holders of land rights is accommodated in Law Number 5 of 1960 concerning Agrarian Principles and further regulated in Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah). Using a normative legal view, this article refers to regulations on agrarian. The discussion of the article looks at the role of the government in providing opportunities for all citizens to register land with the aim of obtaining legal certainty and minimizing disputes. This article looks at the purpose of issuing certificates in land registration activities so that right-holders can easily prove that they are the right-holders. This is done so that rights holders can obtain legal certainty and legal protection. However, the land rights certificate issued is considered to be still lacking in minimizing disputes and it is assumed that it has not affected the land rights owners to protect their rights.*

**Keywords:** *Juridical review, Proof of rights, Land registration.*

**Abstrak:** Artikel ini membahas dasar kepastian hukum sebagai salah satu tujuan dari UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan pengaruh sertifikat hak atas tanah sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pendaftaran tanah. Pemberian jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menggunakan pandangan hukum normative, artikel ini merujuk pada regulasi tentang agrarian. Pembahasan artikel melihat peran pemerintah dalam memberikan kesempatan kepada seluruh warga agar melakukan pendaftaran tanah dengan tujuan untuk memperoleh kepastian hukum dan meminimalkan sengketa. Artikel ini melihat tujuan penerbitan sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya yang sah. Hal ini dilakukan agar pemegang hak dapat memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum. Namun, sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan tersebut dinilai masih kurang meminimalkan sengketa dan diasumsikan belum memberikan pengaruh kepada pemilik hak atas tanah untuk dilindungi haknya.

**Kata Kunci:** *fatwa, legal opinion, legal binding, undang-undang perbankan syariah.*

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan unsur alam yang sangat urgen dalam kehidupan suatu masyarakat. Tidak ada seorang manusia atau kelompok masyarakat manapun yang dapat dipisahkan dengan tanah. Tanah merupakan tempat berbagai sumber kehidupan dimana seseorang atau kelompok masyarakat mengantungkan kehidupannya. Tanah dapat dijadikan tempat membangun bangunan, membuka perkebunan, pertanian, perikanan dan

aktivitas lainnya. Tanah juga merupakan tempat manusia dikembalikan sebagaimana tanah menjadi awal diciptakannya manusia tersebut (Perangin, 1986).

Pada zaman dahulu, ketika hukum adat (hukum tradisional masyarakat) sebagai satusatunya pengatur kehidupan, tidak terdapat kewajiban masyarakat untuk mendaftarkan kepemilikan ataupun hak perseorangan lainnya atas tanah mereka. Hal ini dikarenakan pada dasarnya hukum adat bercorak sederhana yang lahir dari kehidupan masyarakat yang sederhana pula. Kesederhanaan hukum adat akibat kesederhanaan kehidupan masyarakatnya dimana ruang gerak dan ruang lingkup masyarakat masih sempit, sehingga masalah yang timbul juga tidak banyak dan kompleks. Tanpa memiliki surat tanah, setiap masyarakat mengetahui kepemilikan tanah di wilayah mereka karena kehidupan mereka yang terbatas pada pergaulan dengan sesama mereka saja. Begitu pula tanda-tanda sederhana juga menjadi ciri khas dalam menentukan batas dan bidang tanah pada zaman dahulu (Zainuddin & Ulya, 2018).

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

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

Terkait dengan kehidupan dalam alam bernegara saat ini, tanah tentunya memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini karena tanah dapat digunakan untuk pembangunan, baik infrastruktur seperti jalan, irigasi, telekomunikasi maupun di bidang pertanian, peternakan, pertambangan, perumahan sehingga saat ini tanah menjadi komoditas yang memiliki nilai ekonomi sangat tinggi (Anatami, 2017).

Hal tersebut tentunya akan memicu terjadinya sengketa pertanahan baik antara individu dengan individu, individu dengan masyarakat, individu dengan pemerintah, masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah. Sengketa maupun konflik tersebut akan selalu mewarnai kehidupan masyarakat terlebih dengan semakin tingginya pertumbuhan penduduk yang membawa konsekuensi pada semakin tingginya kebutuhan akan tanah. Sengketa pertanahan merupakan sengketa yang umumnya termasuk dalam ruang lingkup perdata (kecuali apabila terdapat unsur pidana atau ranah hukum lainnya dalam sengketa atau konflik pertanahan tersebut).

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

Berbicara Peraturan di bidang pertanahan dalam alam bernegara saat ini, maka hal tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (Anatami, 2017). Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, maka kondisi hukum agraria di Indonesia berada dalam situasi dualisme hukum. Dualisme hukum agraria tersebut ditandai dengan berlakunya hukum peninggalan penjajah Belanda di bidang pertanahan (Salim, 2016) dan hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia. Kondisi dualisme hukum agraria tersebut berlangsung selama 15 tahun setelah merdeka. Akibat kondisi dualisme hukum itu pulalah pada akhirnya pemerintah memberlakukan Undangundang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,padatanggal 24 September 1960 dengan salah satu prinsip utamanya yaitu kesatuan hukum agraria untuk seluruh wilayah tanah air. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 ini kemudian lebih dikenal dengan sebutan UUPA (Parlindungan, 2008).

Berkaitan dengan arti penting kepastian hukum penguasaan tanah terutama dalam kehidupan bernegara tersebut, maka perundang-

undangan agraria di Indonesia mengatur tentang pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dimaksud. Dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah tersebut, maka menurut undang-undang sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat sehingga bagi pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Pendaftaran hak atas tanah tersebut tentunya berhubungan pula dengan sistem publikasi pendaftaran tanah yang seringkali menjadi bahan perdebatan di kalangan pemerhati hukum agraria.

Adapun metode yang digunakan dalam kajian ini yaitu metode penelitian yuridis normatif, yaitu suatu metode dengan menelaah dan menelusuri bahan kepustakaan. Adapun data hukum yang digunakan yaitu data sekunder yang mencakupi tiga bahan hukum, diantaranya bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier (Soekanto dan Mamudji, 2012).

## **PEMBAHASAN**

### ***Kepastian Hukum Dan Tujuan Agraria***

Secara umum, adapun yang menjadi tujuan diundangkannya UUPA sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Tujuan ini dikenal dengan dasar kenasionalan. Dasar selanjutnya meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.

Terakhir ialah dasar kepastian hukum yaitu meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya (Santoso, 2010).

Berkaitan dengan tujuan yang ketiga diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut yaitu untuk meletakkan dasar kepastian hukum, maka pada pasal 19 undang-undang UUPA diatur tentang pendaftaran tanah. Berkaitan dengan hal itu, Menurut Muchsin dkk (2007), usaha untuk memberikan kepastian hukum tersebut dilakukan dengan mengadakan pendaftaran tanah yang bersifat rechcadaster dan melaksanakan konversi hakhak atas tanah yang berasal dari hukum agraria lama menurut hak-hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum agraria nasional. Mengenai pendaftaran tanah diatur dalam pasal 19 UUPA, sedangkan mengenai konversi diatur dalam diktum kedua UUPA tentang ketentuan-ketentuan konversi (Muchsin et.al, 2007).

Pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 19960 telah diatur ketentuan pokok tentang pendaftaran tanah sebagaimana dijelaskan pada ayat 1 yang menyebutkan bahwa *“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”*. Selanjutnya ayat 2 menegaskan *“Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi : pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”*. Ayat 3 berbunyi tentang *“Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan*

*penyelenggaranya, menurut pertimbangan Menteri Agraria". Ayat 4 menegaskan "Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftar anter maksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwasannya akvat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut".*

Mengenai pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum ini, lebih lanjut diatur sedemikian rupa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dasar hukum tentang pendaftaran tanah ini berada dalam Pasal 19 UUPA, PP No. 10/1961 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 24 Tahun 1997, dan peraturan lain yang terkait. Guna menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah RI, dan mengharuskan para pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya (Zainuddin & Ulya, 2018).

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan tersebut dijelaskan bahwa Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Zainuddin & Ulya, 2018).

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

Sementara itu menurut Harsono (2008), tujuan pendaftaran tanah adalah agar dari kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan dimana orang-orang dan badan hukum yang menpunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan bahwa mereka yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah yang manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan. Kemudian siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan (baik ia calon pembeli atau calon kreditor) yang ingin memperoleh kepastian, apakah keterangan yang diberikan oleh calon penjual atau debitur itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

Atas dasar pendapat di atas juga dapat disimpulkan bahwa secara yuridis teknis, tujuan utama pendaftaran tanah untuk menciptakan kepastian hukum dan menjamin perlindungan hukum. Dalam pada kenyataannya, kepastian hukum pendaftaran tanah tersebut belum dapat dirasakan oleh masyarakat. Artinya dalam kenyataan sepanjang hidup kita ini, masih dianggap tidak ada kepastian hukum dari adanya pendaftaran tanah di negara, sebab sertifikat belum menjamin sepenuhnya hak atas tanah seseorang.

Suatu sertifikat dapat dikatakan berkekuatan hukum tentunya apabila telah dilegalkan oleh pejabat yang berwenang. Hal yang membuat terjadinya sengketa kecendrungan terjadi apabila para pihak saling menyalahi dan berseteru dalam memperebutkan suatu hak atas tanah. Secara umum, sengketa hak atas tanah terjadi dimulai pada saat proses awal pembuatan sertifikat, yaitu pada saat pengukuran tanah.

Guna meminimalkan sengketa tersebut, dalam hukum agraria dikenal suatu asas yang disebut dengan *Asas Contradictoire Delimitatie*. Asas ini dalam Pendaftaran Tanah menjadikan prinsip musyawarah mufakat yang terkandung dalam sila ke-4 Pancasila sebagai landasan dalam penerapannya dimasyarakat (Kusmiarto, 2017). Hal ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas letak dan batas objek pendaftaran tanah serta menghindari terjadinya sengketa dan konflik pertanahan yang akan terjadi dikemudian hari. Dengan prinsip musyawarah mufakat, persetujuan dan penetapan batas suatu bidang tanah dapat terhindar dari adanya silang pendapat antara pihak-pihak yang berbatasan.

Sementara itu, pada persidangan perdata apabila terjadi sengketa keperdataaan antara warga negara, maka tentunya diperlukan pembuktian yang kuat. Kecendrungan peradilan perdata lebih mengaktualisasikan surat sah sebagai alat bukti. Menurut sistem HIR dan RBg hakim terkait dengan alat-alat bukti sah yang diatur dengan undang-undang. Ini berarti hakim hanya boleh menjatuhkan putusan berdasarkan alat-alat bukti yang telah diatur undang-undang. Menurut ketentuan Pasal 164 HIR, 284 RBg ada 5 (lima) jenis alat bukti dalam perkara perdata, yaitu : 1. Surat; 2. Saksi; 3. Persangkaan; 4. Pengakuan; dan 5. Sumpah.

Kedudukan surat sebagai alat bukti pada perkara perdata menjadikan dasar bagi hakim dalam memutuskan perkara termasuk sengketa bidang tanah. Surat merupakan alat bukti tertulis yang memuat tulisan untuk menyatakan pikiran seseorang sebagai alat bukti. Menurut bentuknya, alat bukti tertulis diklasifikasikan dua jenis yaitu surat akta dan surat bukan akta. Surat akta adalah surat yang bertanggal dan diberi tandatangan, yang memuat peristiwa yang menjadi dasar suatu hak atau perikatan, yang digunakan untuk pembuktian. Surat akta diklasifikasikan lagi menjadi dua jenis, yaitu surat Akta Otentik dan Akta Tidak Otentik (akta di bawah tangan) (Muhammad, 2000).

Surat secara umum diibaratkan sama dengan akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang. Akta otentik adalah akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang untuk itu, sebagai bukti yang lengkap bagi kedua belah pihak dan ahli warisnya serta orang yang mendapat hak darinya tentang segala hal yang tersebut di dalam surat itu dan bahkan

tentang apa yang tercantum di dalamnya sebagai pemberitahuan saja, sepanjang langsung mengenai pokok dalam akta tersebut.

Sebagai dasar pembuktian maka surat tentunya mempunyai kekuatan hukum. Muhammad (2000) dalam bukunya menguraikan ada beberapa macam kekuatan hukum yang dimiliki oleh surat (dalam hal ini sertifikat), yaitu:

*Kekuatan bukti lahir:* Kekuatan bukti lahir berkenaan dengan syarat-syarat formal suatu akta otentik dipenuhi atau tidak. Bila syarat-syarat formal dipenuhi, maka bentuk yang tampaknya dari luar secara lahiriah sebagai akta otentik dianggap akta otentik, sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya. *Kekuatan bukti formal:* Kekuatan bukti formal berkenaan dengan soal kebenaran peristiwa yang disebutkan dalam akta otentik. Artinya, pejabat dan pihak-pihak yang berkepentingan menerangkan dan melakukan seperti disebutkan dalam akta otentik dan benar demikian adanya. *Keuatan bukti material:* Kekuatan bukti material berkenaan dengan kebenaran isi akta otentik. Arinya, benar bahwa yang tercantum dalam akta otentik seperti menurut kenyataannya.

Dapat diasumsikan dalam analisa hukum pada persidangan perdata bahwa dalam pemeriksaan di muka sidang pengadilan mungkin diajukan akta otentik yang berupa turunan atau kutipan saja. Hal yang demikian ini tidak mustahil dapat dibuat tidak sesuai dengan aslinya atau dipalsukan. Misalnya, surat kewarganegaraan yang dikeluarkan oleh Panitera Pengadilan Negeri, surat akta perkawinan, surat ijazah, dengan membuat fotokopi surat-surat tersebut.

Bila sampai terjadi demikian, majelis hakim dapat memerintahkan penelitian terhadap kebenaran akta yang mengakibatkan penundaan sidang, bahkan mungkin menjadi perkara pidana, bila demikian halnya, perkara

perdaat baru dapat dilanjutkan lagi setelah ada putusan perkara pidana, yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Permintaan majelis hakim tersebut dapat dipahami sebagai salah satu upaya menguatkan prasangka hakim sendiri terhadap sertifikat sebagai suatu surat otentik. Hal ini diwajibkan kepada para pihak yang bersengketa untuk membuktikan keabsahannya baik secara formil maupun materil. Hakim berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dapat memutuskan bahwa sertifikat tersebut berkekuatan hukum ataukah tidak sepanjang para pihak mampu membuktikannya.

### ***Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian***

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, menurut Peraturan Pemerintah bagi pemegang hak atas tanah yang telah didaftarkan akan diberikan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Hal ini sesuai dengan pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Selain itu untuk melaksanakan fungsi informasi sebagai mana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum. Sedangkan untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar

Adapun Objek pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah : Bidang–bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, HGU (Hak Guna Usaha), HGB (Hak Guna Bangunan), dan HP (Hak Pakai), Tanah Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Hak tanggungan, Tanah Negara (khusus untuk tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat atasnya). Sementara terhadap obyek pendaftaran tanah yang lain, dibukukan dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya (Ismail, 2011).

Terkait dengan sertifikat sebagai alat pembuktian hak, ada bermacam-macam sertifikat berdasarkan objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu : Sertifikat Hak Milik, Sertifikat Hak Guna Usaha, Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan, Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Negara, Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan, Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan, Sertifikat Tanah Wakaf, Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Non Rumah Susun, Sertifikat Hak Tanggungan (Santoso<sup>2012</sup>).

Pendaftaran tanah ini sendiri diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang pada tingkat Kabupaten atau daerah tingkat II diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan. Pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional ini merupakan wujud dari hak menguasai Negara dalam hal ini kekuasaan eksekutif (Irawan Soerodjo, 2003).

Bagi pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa pendaftaran haknya. Pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya tanpa mengadakan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancar, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran tanah. Sedangkan kelemahannya adalah tidak terjaminnya kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menanggung sendiri resikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya. Pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Dengan demikian sistem publikasi negatif mengandung kelemahan dalam rangka mewujudkan kepastian hukum (Surawirawan dan Roestamy, 2016).

Dalam penyelesaian perkara di pengadilan, pembuktian merupakan tindakan yang dilakukan oleh para pihak yang berperkara dalam suatu sengketa, sehingga diperoleh kebenaran yang memiliki nilai kepastian dan keadilan. Adapun alat bukti dalam perkara seperti dalam perkara perdata adalah: Bukti surat, Bukti saksi, Persangkaan, dan Sumpah.

Berdasarkan uraian tentang alat bukti dalam penyelesaian perkara perdata tersebut, maka bukti surat merupakan bukti yang sangat penting dalam memperoleh kebenaran, kepastian dan keadilan dalam suatu

perkara. Sertifikat hak atas tanah sebagai bukti surat (tertulis) memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya. Fungsi utama sertifikat adalah sebagai alat bukti yang kuat. Hal tersebut disebutkan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dengan demikian siapapun dapat membuktikan hak atas tanahnya bila telah jelas nama yang tercantum dalam sertifikat tersebut sebagai pemegang. Dengan demikian hal-hal yang dapat dibuktikan dalam sertifikat hak atas tanah tersebut adalah: a) Jenis hak atas tanah (apakah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak penguasaan tanah lainnya. b) Pemegang hak, c) Keterangan fisik tentang objek tanah, d) Pristiwa hukum yang terjadi dengan tanah (Rampi, 2017).

Di kalangan masyarakat awam, arti penting keberadaan sertifikat hak atas tanah sebagai bukti yang kuat apabila terjadi persengketaan belum sepenuhnya dipahami. Hal ini karena begitu banyak jenis surat tanah yang terdapat dalam masyarakat seperti Surat Keterangan Tanah, Surat Pengolahan tanah dan suratsurat keterangan lainnya yang dikeluarkan dan atau diketahui oleh pemerintahan setempat. Padahal sudah jelas dalam UUPA, dan PP No 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa sertifikatlah sebagai alat bukti yang kuat dalam rangka menjamin kepastian hukum atas penguasaan tanah, baik dikuasai dengan hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, maupun hak-hak lain yang merupakan objek pendaftaran tanah. Hal ini memang bukan berarti bukti lain selain sertifikat tidak berlaku sebagai alat bukti. Akan tetapi bukti surat berupa sertifikat memiliki kekuatan yang lebih kuat dari bukti surat lain apabila keterangan mengenai data fisik dan data yuridis dalam sertifikat sesuai dengan surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan (Harsono, 2008). Oleh karena itu apabila suatu waktu

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

Menurut Syarief (2014), *Stelsel negatif* yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah sejati. Sebab stelsel negative menganut asas *nemo plus yuris*. Ada kepastian hukum dalam pendaftaran tanah karena diterbitkan data-data tanah yang sudah diketahui. Petugas pendaftaran tanah secara aktif melakukan penelitian kebenaran data yang dimohonkan sehingga diterbitkan sertifikat tanah bagi pemohon atas tanah tersebut. Namun pemberian sertifikat tanah atas nama pemohon yang merupakan pemilik sebagaimana tertera dalam surat tanda bukti hak atas tanah tersebut tidak mutlak. Diberi kesempatan kepada pemilik tanah sejati untuk membuktikan kepemilikan tersebut ke peradilan umum.

Pernyataan UUPA bahwa sertifikat sebagai produk pendaftaran tanah merupakan alat bukti yang kuat yang menunjukkan bahwa jika terjadi sengketa tanah, sengketa ini harus diselesaikan di peradilan umum, yaitu pengadilan negeri yang merupakan tempat dimana seseorang dapat melakukam upaya hukum untuk memperjuangkan/menuntut hak atau mempertahankan hak tersebut dengan mengajukan bukti-bukti yang ia miliki (Florianus, 2007). Di pengadilan, para pihak yang bersengketa atau setiap orang dapat mempermasalahkan kebenaran sertifikat tanah seseorang. Jika dia dapat membuktikan ketidakbenaran hak atas tanah tersebut, sertifikat dapat dibatalkan.

Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut, maka sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi negatif. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas perlindungan yang seimbang. Terkait dengan ketentuan batas waktu 5 tahun sebagai tenggang waktu yang diberikan kepada pihak lain untuk mengajukan gugatan setelah sertifikat diterbitkan, maka Soejono dan Abdurrahman (2003) mengajukan suatu pernyataan yang sedikit bernada pesimis yaitu „apakah tenggang waktu 5 tahun cukup tepat untuk menjadi dasar, apakah tidak lebih lama lagi, mengingat kondisi dan situasi dalam masyarakat Indonesia, sehingga mungkin saja dalam tenggang waktu tersebut betul-betul tidak mengatahui bahwa terhadap tanah miliknya telah dibuat sertifikat yang tidak betul.

## **DISKUSI**

Sehubung dengan apa yang dipertanyakan oleh salah seorang ahli terkait dengan jangka 5 tahun setelah diterbitkannya sertifikat sebagai tenggang waktu yang diberikan kepada pihak lain untuk mengajukan gugatan ke pengadilan sebagaimana di atas, maka dalam hal ini menurut hemat penulis ketentuan tenggang waktu 5 tahun tersebut sudah tepat. Pendapat penulis tersebut bersandarkan pada nilai-nilai tradisional yang berlaku dalam masyarakat adat secara turun temurun berdasarkan konsep penguasaan tanah menurut hukum adat.

Apabila ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut dilihat dari konsep hak perseorangan menurut hukum adat dalam kaitannya dengan hak ulayat, maka dalam nilai-nilai tradisional yang berlaku dalam masyarakat, angka 5 tahun juga selalu menjadi ukuran kewenangan seorang individu atas tanah. Dalam hukum adat, apabila seseorang yang sebelumnya menguasai suatu bidang tanah dan telah 5 tahun tidak lagi menguasai tanahnya dalam arti tidak menduduki dan memelihara tanahnya secara nyata, maka hak perorangannya bisa hapus sehingga tanah tersebut kemudian kembali berstatus sebagai hak ulayat (hak bersama masyarakat), dalam arti anggota masyarakat yang lain dapat menguasai dan kemudian memiliki tanah tersebut secara perorangan pula (Bambang Eko, 2001).

Selanjutnya mengenai ketentuan kepastian hukum dan perlindungan hukum pemilik sertifikat tanah dapat dilihat pada Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Dimana pada pasal tersebut mengatur perlindungan hukum yang mutlak kepada pemilik sertifikat hak atas tanah dan mengatur pula tentang hilangnya hak seseorang atas hak atas tanah yang disertifikatkan oleh orang lain mempunyai problem yuridis di antaranya: (a) Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur hilangnya hak seseorang atas tanah tidak cukup diatur dalam bentuk peraturan pemerintah seharusnya diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu berupa undang-undang. (b) sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor Pertanahan Kabupaten/Kota memenuhi unsur-unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-

Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 memberikan pengertian tentang Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

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

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

seorang pemilik sejati melaksanakan haknya secara benar, yaitu menduduki, menguasai dan mengusahakan tanahnya secara nyata, maka tentu pensertifikatan tanah oleh pihak lain tentunya tidak akan terjadi tanpa sepengetahuan pemilik sejati dalam waktu 5 tahun tersebut.

## **SIMPULAN**

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

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Anatami, Darwis. 2017. Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*. 12 (1).
- Anonimous. 1999. *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*. Jakarta: Badan Pertanahan Nasional.
- AP, Parlindungan. 2008. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.

- Florianus, Sangsun SP. 2007. *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visimedia
- Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah, Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isidan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Djambatan
- HS, Salim. 2016. *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ismail, Ilyas. 2011. Sertifikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah Dalam Proses Peradilan. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*. 53 (XIII).
- Kusmiarto. 2017. *Problematika Pemberian Data Spasial Bidang Tanahdi Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Prosiding Nasional, Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya*. STPN dan Pusat Studi HukumAgraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti.
- Muchsin et.al. 2007. *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*. Bandung: Refika Aditama.
- Muhammad, Abdul Kadir. 2000. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Perangin, Effendi. 1986. *401 Pertanyaan dan Jawaban tentang Hukum Agraria*, Cet.I. Jakarta: Rajawali.
- Rampi, Eman Chrisna Aldiro. 2017. Kepastian Hukum Terhadap Pelayanan Persertifikasian Tanah Melalui Program Layanan Rakyat Untuk Sertifikat Tanah (LARASITA). *Jurnal Hukum Unsrat*. 23 (10).
- Santoso, Urip. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana
- Soerodjo, Irawan. 2003. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*. Surabaya: Arkola.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2002. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajawaliPers
- Surawirawan, Irsyad dan Martin Roestamy. 2016. PENGARUH PENERAPAN STELSEL NEGATIF TERHADAP DUPLIKASI KEPEMILIKAN TANAH DIKAITKAN

DENGAN PENGEMBANGAN PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT. *Jurnal Living Law.* 8 (1).

Zainuddin & Zaki Ulya. 2018. Domein Verklaring Dalam Pendayagunaan Tanah Di Aceh. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan.* 13 (1).