



IMPLEMENTASI ASAS RECHSTVERWERKING DALAM MEMPEROLEH HAK ATAS TANAH DALAM SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

Nara Rebriset, Kahar Lahae, Sri Susyanti Nur
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

ABSTRAK

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif (normative legal research) penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Juga dapat dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum doktrinal. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan konseptual (conseptualical). Sistem publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan PP No. 24 tahun 1997 adalah sistem negatif bertendens positif. Pengertian sistem negatif bahwa keterangan-keterangan yang ada pada sertifikat/ buku tanah jika tidak benar dapat diubah, oleh karena itu sertipikat bukan satu-satunya alat bukti, dan kekuatan sertipikat bisa dilumpuhkan oleh alat bukti lain sepanjang bisa dibuktikan sebaliknya di persidangan. Hal itu hanya bisa dilakukan sebelum 5 tahun pasca terbitnya sertipikat. Sedangkan bertendensi positif berarti adanya peran aktif dari pelaksanaan pendaftaran tanah untuk secara saksama mengadakan penelitian terhadap riwayat bidang tanah sehingga untuk pendaftaran tanah diperluakan pengumuman yang cukup lama (30 hari untuk pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 hari untuk pendaftaran tanah secara sporadik, agar memberikan kesempatan kepada semua pihak yang merasa berkepentingan untuk memberikan sanggahan. Hal ini ditempuh untuk mencegah timbulnya kekeliruan dan mendapatkan keadaan yang sesuai dengan yang sebenarnya. Selain itu, pengertian bertendens positif juga terlihat secara eksplisit dalam pasal 32 ayat 2 PP No. 24 tahun 1997 yaitu jika sudah berlangsung 5 tahun sejak terbitnya sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan etika baik maka pemegang sertipikat tidak dapat diganggu gugat. Ketentuan ini adalah perwujudan diakomodirnya konsep lembaga "rechtsverwerking" yang dikenal dalam hukum tanah adat.

Kata Kunci : Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia, Asas Rechstverwerking

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara agraris dengan memanfaatkan kegunaan tanah secara optimal berdasarkan fungsi sosial yang dapat memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Bagi negara agraris, tanah mempunyai fungsi yang amat penting bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Tanah dapat dipergunakan untuk pertanian, perkebunan, tempat tinggal dan lain sebagainya. Menurut Iman Soetikno bahwa ilmu politik agrarian itu berpusat pada tiga faktor yaitu:

- a. Faktor adanya hubungan antar manusia dengan tanah yang merupakan suatu realita yang selamanya akan ada.
- b. Faktor manusia dari sudut yang politis, social, ekonomis, cultural dan mental.
- c. Faktor alam, khususnya tanah. (Iman Sutikno, 1974 hal 3-4)

Mengingat keadaan alam dan luas tanah dalam negara yang terbatas, dalam hubungannya dengan jumlah penduduk yang makin bertambah, bagaimana caranya memelihara, mengawetkan, memperuntukan, mengusahakan, mengurus dan membagi tanah serta hasilnya, sedemikian rupa sehingga yang paling menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat dan negara.

Tanah merupakan faktor penting untuk kelangsungan hidup manusia bukan saja berfungsi sebagai tempat berdiam, mendirikan rumah, tempat berusaha atau tempat dimana jasad mereka dikubur, tetapi juga merupakan sumber kekuasaan dan jaminan hidup bagi suatu bangsa.

Manusia memiliki hubungan dengan tanah, baik dalam peruntukan penggunaan tanah tersebut serta keuntungan yang didapatkan dengan mengolah tanah tersebut. Namun berdasarkan UUPA bahwa terdapat beberapa hak dalam penguasaan tanah yaitu terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 yaitu: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 53.

Setiap warga negara Indonesia berhak untuk memperoleh setiap hak-hak atas tanah tersebut diatas dengan memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditentukan berdasarkan undang-undang. Untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah yang diperoleh setiap warga negara indonesia, sesuai dengan tujuan UUPA, terutama dalam memenuhi hajat hidup orang banyak sudah tentu setiap bidang-bidang tanah harus memiliki alas hak penguasaan dan pemilikan yang memadai. Oleh karena itu sejak berlakunya UUPA, mengharuskan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah bagi setiap bidang tanah. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 19 UUPA yang menentukan sebagai berikut:

- a) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- b) 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.
- c) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Untuk menindak lanjuti hal tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Hasil akhir dari proses pendaftaran tanah adalah diterbitkan sertifikat. Kekuatan pembuktian sertifikat sangat tergantung dari sistem pendaftaran tanah yang digunakan oleh setiap negara. Dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah sebelum berlakunya PP No 24 Tahun 1997 negara Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif, Dengan sistem ini penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dilakukan dengan penuh ketelitian dalam memberikan penilaian data tentang tanah yang akan didaftar. Walaupun demikian tidak mengurangi kepentingan pihak ketiga yang berhak sepanjang haknya bisa dibuktikan sebaliknya secara hukum kalau disengketakan di Pengadilan maka sertifikat bisa dibatalkan. Ini adalah salah satu kelemahan sistem pendaftaran tanah yang diatur dalam PP No. 10 tahun 1961 dahulu, yang kemudian disempurnakan dengan PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Dalam upaya penyempurnaan inilah, maka konsep lembaga "*rechtsverwerking*" yang dikenal dalam hukum tanah adat diakomodir dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia saat ini. Sedangkan Masyarakat Hukum Adat adalah Masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan atau solidaritas yang sangat besar diantara para anggotanya, yang memandang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya, oleh karena itu, sangat sulit bagi masyarakat hukum adat untuk melepaskan hak atas tanah yang mereka miliki, meskipun hal itu untuk kepentingan pembangunan. Hukum adat di Indonesia memiliki sifat dan corak khas yang berbeda dari hukum-hukum lainnya. Hukum adat bersifat pragmatisme-realisme yang artinya hukum adat mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersifat fungsional religius sehingga hukum adat memenuhi suatu fungsi sosial/ keadilan sosial.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut diatas, maka permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah: bagaimana Implementasi Asas *Rechtstverwerking* Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Juga dapat dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum doktrinal. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan konseptual (*conceptualical*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Asas *Rechtstverwerking* Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia.

Pemberian jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan salah satu tujuan pokok dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang sudah tidak dapat ditawar lagi, sehingga undang-undang menginstruksikan kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *rechtskadaster* artinya yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak dalam kepemilikan dan penggunaan tanahnya.

Cadastre merupakan alat yang tepat dalam memberikan uraian dan identifikasi dari tanah dan berfungsi sebagai *continuos recording* (rekaman yang berkesinambungan dari hak-hak atas tanah dan juga harus menunjukkan sifat yang terbuka untuk umum (*public record*). Hal ini penting, terutama jika dikaitkan dengan salah satu asas dalam pendaftaran tanah, yaitu asas *publisitas*.

Pengadopsian asas *rechtsverwerking* ke dalam hukum tanah nasional sebagai salah satu asas yang dikenal dalam hukum adat dan sebagai jabaran dari dasar kesatuan yang berdasarkan pada ketentuan Pasal 5 dan Penjelasan Umum III angka 1 UUPA yang ditempatkan sebagai asas yang harus diberlakukan dalam hukum tanah nasional yang tertulis dan harus dipatuhi oleh semua orang termasuk aparat penegak hukum seperti para hakim dalam memutuskan sengketa-sengketa hukum pertanahan.

Secara substansi, asas *rechtsverwerking* tercakup dalam asas-asas yang sudah dirumuskan dalam UUPA yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan asas kewajiban pemeliharaan tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 dan Pasal 15. Semua orang mempunyai yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah dan kemudian terbentuk hak atas tanah dibebani kewajiban untuk memelihara tanah tersebut. Kewajiban ini mengandung makna bahwa orang yang bersangkutan harus menggunakan atau mengusahakan tanahnya secara terus menerus sehingga tercipta hubungan hukum, apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka hak yang sudah diperoleh tersebut menjadi hapus.

Adapun pencegahan adanya banyak gugatan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 memberikan kepastian dan perlindungan hukum dimana seseorang yang tercantum namanya dalam sertifikat tidak dapat diajukan gugatan oleh pihak lain yang mempunyai hak atas tanah setelah lewat waktu 5 (lima) tahun dan statusnya sebagai pemilik hak atas tanah akan terus dilindungi sepanjang tanah itu diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara nyata oleh pemegang hak yang bersangkutan.

Penegasan tersebut tercantum dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa:

1. Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan;
2. Dalam hal 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 lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan di Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Ketentuan yang menyatakan setelah 5 tahun sertipikat tanah tidak bisa digugat mempunyai dampak positif, yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Dalam hal ini, Eliyana yang dikutip oleh Adrian Sutedi mengemukakan:

“Pembatasan 5 (lima) tahun saja hak untuk menggugat tanah yang telah bersertipikat harus disambut dengan sangat gembira karena akan memberikan kepastian hukum dan ketenteraman pada orang yang telah memperoleh sertipikat tanah dengan itikad baik. Pengalaman menunjukkan bahwa sering terjadi sertipikat tanah yang telah berumur lebih dari 20 (dua puluh) tahun pun karena sertipikat tersebut telah diperpanjang dengan 20 (dua puluh) tahun lagi masih juga dipersoalkan dengan mengajukan gugatan. Bahkan baik ke Pengadilan Negeri maupun ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan pihak tergugat umumnya tidak berhasil dengan mengajukan eksepsi kadaluarsaan baik akusatif extingtip karena hakim menganggap Hukum Tanah Nasional kita berpihak pada hukum adat yang tidak mengenal lembaga verjaring. Dengan adanya pembatasan 5 (lima) tahun dalam Pasal 32 ayat (2), maka setiap penggugat dalam kasus tanah yang sertipikatnya telah berumur 5 (lima) tahun dapat mengajukan eksepsi lewat waktu. Ketentuan Pasal 32 ini dapat dipastikan akan banyak mengurangi kasus sengketa tanah.”

Pada politik hukum agraria negara kita, masalah pendaftaran tanah itu disesuaikan dengan sistem-sistem hukum agraria dari negara modern. Dalam melaksanakan pendaftaran hak-hak atas tanah *rechtskadaster* itu dikenal sistem publikasi pendaftaran sebagai berikut:

1. Sistem Positif, apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya mempunyai kekuatan yang positif dan tidak dibantah lagi. Pengertian positif mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah didaftar itu dijamin sebagai keadaan yang sebenarnya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang didaftarkannya dan untuk keperluan ini pemerintah meneliti kebenaran dan keabsahan tiap akta yang diajukan untuk didaftarkan sebelum hal itu dimasukkan dalam daftar-daftar. Seseorang yang terdaftar sebagai yang berhak atas sebidang tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat;
2. Sistem Negatif, apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya masih memungkinkan dibantah sepanjang bantahan-bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat-alat bukti yang cukup kuat. Terdaftarinya seseorang dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang itu sebagai pemegang hak.

Dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Penjelasannya, dikatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data disajikan dijamin oleh negara melainkan menggunakan sistem negatif. Dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan, akan tetapi walaupun demikian tidak dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni.

Menurut sistem negatif bahwa apa yang tercantum dalam sertipikat tanah adalah dianggap benar sampai dengan dibuktikan suatu keadaan sebaliknya di muka pengadilan. Ciri pokok dari sistem negatif ini adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidaklah merupakan jaminan orang yang terdaftar dalam buku tanah merupakan pemegang hak atas tanah tersebut. Dengan kata lain buku tanah dapat saja berubah sepanjang pihak yang keberatan dapat membuktikan bahwa dialah pemilik yang sebenarnya melalui putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Menurut Mariam Darus Badruzaman, Mengemukakan Bahwa Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan suatu mata rantai menyelidiki apakah pemberian hak sebelumnya (*rechtsvoorganger*) mempunyai wewenang menguasai (*beschikking bevoegdheid*) mempunyai wewenang menguasai (*beschikking bevoegdheid*) atau tidak, berkaitan dengan bagaimana cara orang yang terdaftar itu memperoleh haknya, apakah telah memenuhi ketentuan undang-undang atau tidak. Inilah yang perlu diselidiki terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang mendahului penyerahan hak atas tanah tersebut.

UUPA menganut sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem negatif dapat dilihat dengan menelusuri beberapa landasan hukum yang menguatkan hal ini, yaitu Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 menyebutkan sebagai berikut:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a) Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
 - b) Pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak-hak tersebut;
 - c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang kuat.
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan dan masyarakat. Keperluan lalu lintas sosial ekonomi kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria

Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya-biaya tersebut.

Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c diatas, makna kata "kuat" tersebut adalah berarti bahwa sertipikat tanah yang diberikan tersebut adalah tidak mutlak dan membawa akibat hukum bahwa segala apa yang tercantum di dalam sertipikat tanahnya adalah dianggap benar sepanjang tidak ada orang yang membuktikan keadaan yang sebaliknya yang

menyatakan bahwa sertipikat tanah tersebut tidak benar. Dengan kata lain sertipikat tanah berdasarkan pasal ini dapat dilakukan pembatalannya melalui putusan pengadilan.

Jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA tersebut dengan sistem-sistem pendaftaran tanah, maka akibat hukum dari ketentuan Pasal tersebut lebih mendekati dengan sistem pendaftaran tanah negatif. Mahkamah Agung Republik Indonesia juga berpendapat demikian, dan ini dapat dilihat melalui yurisprudensinya nomor: 459/K/Sip/1975, tertanggal 18 September 1975 yang dalam pertimbangan hukumnya menyebutkan.

“Mengingat stelsel negatif tentang register/ pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarnya nama seseorang didalam register bukanlah berarti absolut menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidakabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain.”

Dari kedua sumber hukum (UUPA dan Yurisprudensi) diatas, maka terlihat secara tegas dan nyata telah menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA adalah sistem negatif. Penggunaan dari sistem negatif ini dalam sistem pendaftaran tanah ini tidak sepenuhnya mendapat sambutan dan diterima oleh beberapa pakar hukum yang memandang bahwa sistem negatif dari pendaftaran tanah harus disempurnakan dengan pertimbangan tertentu. Adapun pendapat dari pakar hukum tentang sistem pendaftaran tanah ini adalah sebagai berikut

1. Pendapat Miriam Darus Badruzaman bahwa sistem yang dianut oleh UUPA sebenarnya adalah campuran antara sistem negatif dan sistem positif. Hal ini terlihat dengan adanya perlindungan pada pemilik sebenarnya (sistem negatif), sedangkan sistem positifnya terlihat adanya campur tangan pemerintah dimana sebelum diterbitkan sertipikat tanah, terlebih dahulu diadakan peninjauan terhadap peristiwa-peristiwa hukum apa saja yang mendahului penyerahan tersebut
2. Pendapat Boedi Harsono, yang menyatakan bahwa sungguhpun pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, maka sistem yang dipergunakan adalah sistem negatif bertendensi positif, artinya masih diberikan kemungkinan dilakukannya perubahan dan pembatalan sertipikat (sistem negatif) dan adanya peranan aktif dari petugas pelaksana pendaftaran tanah dalam melakukan penelitian hak atas tanah yang didaftarkan tersebut (sistem positif)
3. Sunaryati Hartono, berpendapat bahwa kiranya UUPA yang selama ini berlaku sudah saatnya kita berpegang pada sistem positif, yang menjadikan sertipikat tanah sebagai satu-satunya alat bukti, untuk membuktikan hak milik atas tanah dengan pengertian bahwa apabila dapat dibuktikan bahwa sertipikat itu palsu atau dipalsukan atau diperoleh dengan jalan tidak sah, maka tentu saja sertipikat itu dianggap tidak sah sehingga batal dengan sendirinya (*van rechtsweg*). Keuntungan lain yang akan diperoleh dengan sistem ini adalah pemanfaatan asas pemisahan horizontal dalam hal pengikatan jaminan (kredit), dimana terjadi pemisahan atas pendaftarannya antara tanah dan dengan benda-benda diatasnya. Hal ini sangat berguna bagi para pengusaha dan masyarakat yang memanfaatkan jasa kredit dengan ikatan jaminan benda tetap untuk membangun usahanya

Berdasarkan pendapat-pendapat para pakar hukum diatas, maka UUPA secara tegas menganut sistem negatif bertendensi positif dalam pendaftaran tanah. Disisi lain jika diteliti makna kandungan dari Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUPA, maka pernyataan sistem negatif yang bertendensi positif tersebut sangat jelas terlihat didalamnya.

2. Implementasi Asas Rechtsverwerking dalam Hukum Positif Indonesia

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sertipikat sebagai tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat diperoleh pemegang hak atas tanah apabila dipenuhinya unsur-unsur kumulatif, yaitu:

- a. Sertipikat hak atas tanah nama orang atau badan hukum tersebut diterbitkan secara sah;
- b. Hak atas tanah diperoleh dengan itikad baik;
- c. Hak atas tanah dikuasai secara nyata;
- d. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat hak atas

Apabila unsur-unsur diatas dipenuhi secara kumulatif oleh pemilik sertipikat, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak atas tanahnya. Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 ditetapkan dalam rangka untuk menutupi kelemahan penerapan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah dan mengarah pada sistem publikasi positif.

Sertipikat hak atas tanah sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh hukum yaitu Undang- undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, telah mengikat bagi para Pejabat Badan Pertanahan Nasional untuk menerbitkan sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat atas pemilikan tanah. Mengikat disini adalah mewajibkan pejabat Badan Pertanahan Nasional. Apabila terjadi kekeliruan atau kesalahan menerbitkan sertipikat, maka Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 memerintahkan dan mewajibkan Pejabat Badan Pertanahan Nasional tersebut untuk memperbaikinya.

Secara umum sertipikat hak atas tanah merupakan bukti hak atas tanah. Kekuatan berlakunya sertipikat telah ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yakni sertipikat merupakan 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 sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sertipikat tanah membuktikan bahwa pemegang hak mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam buku tanah diuraikan dalam bentuk daftar, sedangkan data fisik dalam surat ukur disajikan dalam bentuk peta dan uraian. Dalam surat ukur dicantumkan keadaan, letak, luas dan batas tanah yang bersangkutan.

Oleh karena sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat didalam bukti pemilikan, maka sertipikat menjamin kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak milik atas tanah, kepastian hukum mengenai lokasi dari tanah, batas serta luas suatu bidang

tanah dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya. Dengan kepastian hukum tersebut dapat diberikan perlindungan kepada orang yang tercantum namanya dalam sertipikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa dengan pihak lain. Jaminan kepastian hukum tidak hanya ditujukan kepada orang yang tercantum namanya dalam sertipikat sebagai pemilik tanah, tetapi juga merupakan kebijakan pemerintah dalam menciptakan tertib administrasi pertanahan yang meletakkan kewajiban kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah-tanah yang ada diseluruh Indonesia. Tidak sedikit sertipikat yang cacat hukum yang berupa pemalsuan sertipikat, dan sertipikat ganda, yang antara lain disebabkan oleh tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggung jawab, disamping adanya orang yang berusaha untuk memperoleh keuntungan pribadi. Faktor kecerobohan petugas pendaftaran tanah juga menyertai lahirnya sertipikat cacat hukum yang disebabkan oleh kecerobohan/ketidakteelitian dalam menerbitkan sertipikat tanah, artinya petugas tidak meneliti dengan seksama padahal dokumen tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam prinsip umum, itikad baik itu pada tiap orang, sedangkan itikad buruk harus dibuktikan. Jadi beban pembuktian ada dibeban pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut. Itikad baik dalam hukum adat, misalnya apabila jual beli tanah dilakukan secara tunai dan terang serta memenuhi syarat-syarat materiil diadakannya jual beli tersebut. Sedangkan dalam perkembangan masyarakat madani sekarang ini baik seorang calon pembeli dan calon kreditor dapat dikatakan beritikad baik apabila sebelum membeli tanah atau menggunakan tanah sebagai jaminan utang, meneliti terlebih dahulu keabsahan dari kepemilikan tanah tersebut; dalam hal peranan dari seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai “pembantu” penyelenggaraan pendaftaran tanah menjadi sangat penting.

Itikad baik dalam hukum perjanjian merupakan doktrin atau asas yang berasal dari ajaran *bona fides* dalam Hukum Romawi. Itu sebabnya asas itikad baik memang lebih memiliki kedekatan dengan Sistem Civil Law ketimbang dengan Sistem Common Law. *Fides* berarti sumber yang bersifat religius, yang bermakna kepercayaan yang diberikan seseorang kepada orang lainnya, atau suatu kepercayaan atas kehormatan dan kejujuran seseorang kepada orang lainnya. *Bona fides* mensyaratkan adanya itikad baik dalam perjanjian yang dibuat oleh orang-orang Romawi.

Itikad baik dalam hukum kontrak Romawi mengacu kepada tiga bentuk perilaku para pihak dalam kontrak, yaitu: Pertama, para pihak harus memegang teguh janji atau perkataannya; Kedua, para pihak tidak boleh mengambil keuntungan dengan tindakan yang menyesatkan terhadap salah satu pihak; Ketiga, para pihak mematuhi kewajibannya dan berperilaku sebagai orang terhormat dan jujur, walaupun kewajiban tersebut tidak secara tegas diperjanjikan.

Selain itu, asas itikad baik sebenarnya merupakan gagasan yang dipakai untuk menghindari tindakan beritikad buruk dan ketidakjujuran yang mungkin dilakukan oleh salah satu pihak, baik dalam pembuatan maupun pelaksanaan perjanjian. Pada akhirnya, asas ini sebenarnya hendak mengajarkan bahwa dalam pergaulan hidup di tengah-tengah masyarakat, pihak yang jujur atau beritikad baik patut dilindungi dan sebaliknya, pihak yang tidak jujur, patut merasakan pahit getir akibat ketidakjujuran tersebut. Walaupun asas itikad baik dipahami sebagai salah satu asas yang penting dan berpengaruh dalam hukum

perjanjian, namun tidak ada definisi yang komprehensif yang dapat menjelaskan pengertian itikad baik itu sendiri. Ridwan Khairandy berpendapat bahwa salah satu permasalahan dalam kajian itikad baik adalah keabstrakan maknanya, sehingga timbul pengertian itikad baik yang berbeda-beda. Itikad baik tidak memiliki makna tunggal, dan hingga sekarang masih terjadi perdebatan mengenai bagaimana sebenarnya makna atau arti itikad baik.

Terkait *rechtsverwerking* dengan itikad baik, menurut Willem Martijn Hassenlink mengemukakan bahwa itikad baik yang bersifat objektif mengacu pada konsep normatif. Itikad baik sesungguhnya seringkali dilihat sebagai sesuatu norma tertinggi dari hukum kontrak, hukum perikatan atau hukum perdata, bahkan itikad baik seringkali pula dikatakan sebagai berhubungan dengan standar moral. Di satu sisi, dikatakan menjadi suatu standar moral itu sendiri yakni suatu prinsip legal etikal, sehingga Itikad baik bermakna pula bahwa satu pihak harus memperhatikan kepentingan pihak lainnya di dalam kontrak. Di sisi lain itikad baik dapat dikatakan sebagai pintu masuk hukum melalui nilai moral (*moral values*). Dengan demikian, maka itikad baik sebagai norma terbuka (*open norm*), yakni suatu norma yang isinya tidak dapat ditetapkan secara abstrak, tetapi ditetapkan melalui kongkretisasi kasus demi kasus dengan memperhatikan kondisi yang ada.

Lebih lanjut menurut Bagir Manan (mantan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia) mengemukakan bahwa, diharapkan seorang hakim yang mempunyai kompetensi untuk menguji itikad baik dalam proses perolehan hak atau kewenangan seseorang terkait dengan tanah, sebagaimana ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, apabila hakim yang bersangkutan mampu dengan baik menterjemahkan dari rasa keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Hakim diwajibkan dapat mengikuti dan menghayati terjadinya perubahan nilai dalam hubungan kemasyarakatan, dengan jalan melakukan interpretasi yang baik, hukum akan tetap hidup dari masa ke masa dan memberikan rasa keadilan bagi mereka yang mendambakan.

Selanjutnya, istilah itikad baik di dalam peraturan perundang-undangan (hukum positif) dapat kita temukan pada rumusan Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam penjelasan Ketentuan Pasal tersebut, tidak ditemukan jabaran lebih lanjut bagaimana sebenarnya makna, pengertian atau definisi itikad baik. Hanya ada penegasan bahwa itikad baik itu merupakan prasyarat untuk dapat diberlakukannya lembaga *rechtsverwerking* yang bersumber pada hukum adat dan merupakan upaya untuk penerapan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. Dalam hukum adat ada ketentuan yang menyatakan jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Dalam kasus-kasus konkret jika di masyarakat timbul perkara terkait dengan substansi pengujian ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka yang mempunyai kompetensi untuk mempertimbangkan dan/atau menerapkan ketentuan *rechtsverwerking* ada pada hakim yang memeriksa dan mengadili serta memutus perkaranya. Demikian pula hakim pengadilan yang akan memberikan pertimbangan dan menguji persyaratan itikad baik dalam memperoleh hak atas tanah.

Hak atas tanah secara fisik nyata dikuasai dan digunakan oleh pemegang hak atas tanahnya sendiri, atau digunakan oleh orang lain atau badan yang mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Maksud menguasai tanah disini adalah hak atas tanah yang berupa eks Hak Milik Adat dapat digunakan sendiri oleh pemilik tanah yang bersangkutan, atau tanah tersebut digunakan oleh pihak lain atas dasar sewa menyewa tanah antara pemilik tanah dengan penyewa tanah. Apabila tanah tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemilik sertipikat dan kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat atau tidak ada yang mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan atau penerbitan sertipikat. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota, nama pemegang hak yang tercantum dalam sertipikat tidak dapat diganggu gugat dan sertipikat sebagai tanda bukti merupakan alat bukti yang mutlak. Pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tidak dapat menuntut haknya lagi.

Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/ Kota telah berusia 5 (lima) tahun tidak berarti hak menggugatnya hilang bagi orang yang merasa dirugikan atas disertipikat hak atas tanah tersebut. Apabila unsur- unsur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 terpenuhi secara kumulatif, hak mengugat bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dan untuk menyelesaikan sengketa terkait dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang diatur pada Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian, seperti yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti berkesimpulan penerapan asas *rechtsverwerking* dalam memperoleh hak atas tanah dalam sistem pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan pengadopsian dari hukum adat yang dikenal dengan istilah *rechtsverwerking* yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, jika tanah yang bersangkutan selama jangka waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai secara terus menerus oleh pihak lain melalui perolehan hak dengan itikad baik. Ketentuan dalam pasal ini sebenarnya bukan merupakan ketentuan baru, karena konsep dari pasal ini merupakan konsep yang dipakai dalam menyelesaikan sengketa tanah pada hukum adat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk mencapai tujuan pendaftaran tanah dalam memberikan kepastian hukum terhadap perolehan hak atas tanah, lembaga *rechtsverwerking* yang diatur pada pasal tersebut berusaha mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang dianut oleh Indonesia, dimana negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan yuridis yang ada pada Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN), sehingga orang atau badan hukum yang tercantum namanya dalam sertipikat selalu dihadapkan pada kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut.

Adanya pembatasan waktu pada ketentuan Pasal 32 ayat (2) yang seharusnya dapat menjadi jalan keluar permasalahan diatas banyak mendapatkan pro dan kontra mengingat keberadaan pasal ini tidak sesuai dengan sistem publikasi negatif yang dianut oleh pendaftaran tanah di Indonesia, dimana sertipikat bukan merupakan alat bukti yang mutlak, melainkan sertipikat yang merupakan alat bukti yang kuat. Dengan demikian, diperlukan

juga persepsi yang sama dari para ahli hukum yaitu apakah kalimat itikad baik dan secara nyata menguasai tanah tersebut ditujukan pada waktu perolehan sertipikat untuk pertama kali atau ditujukan pada masa diterbitkannya sertipikat selama 5 (lima) tahun berturut-turut pemegang sertipikat pertama harus tetap menguasainya.

Dalam proses penerbitan sertipikat tanah diperlukan kecermatan dari Badan Pertanahan Nasional karena data yang disajikan harus benar dan akurat. Badan Pertanahan Nasional harus teliti dalam melakukan pengukuran, pemeriksaan dan penelitian riwayat tanah baik secara fisik maupun secara yuridis yang nantinya dituangkan dalam bentuk sertipikat tanah sebagai data yang benar. Selain itu, dengan memegang sertipikat tidak memberikan perlindungan hukum karena sewaktu-waktu dapat digugat oleh pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut.

Secara teknis pendaftaran tanah, sebelum diadakan kegiatan pengukuran dan pemetaan, maka terlebih dahulu harus diumumkan ke khalayak ramai. Masyarakat awam yang belum tentu memahami proses penerbitan sertipikat, yang mana dalam salah satu tahapannya dilakukan pengumuman di Kantor Desa/ Kantor Kelurahan ataupun di Kantor Kecamatan akan diterbitkan sertipikat yang jangka waktunya selama 2 (dua) bulan, apabila selama 2 (dua) bulan tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan pada pengumuman tersebut, maka dilanjutkan dengan penerbitan sertipikat atas nama pemohon hak atas tanah tersebut. Perselisihan biasanya baru terjadi setelah diterbitkan sertipikat hak atas tanah dengan alasan bahwa mereka tidak melihat pengumuman yang telah tertera di Kantor Desa atau Kantor Kelurahan dan Kantor Kecamatan.

PENUTUP

Sistem publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan PP No. 24 tahun 1997 adalah sistem negatif bertendens positif. Pengertian sistem negatif bahwa keterangan-keterangan yang ada pada sertifikat/ buku tanah jika tidak benar dapat diubah, oleh karena itu sertipikat bukan satu-satunya alat bukti, dan kekuatan sertipikat bisa dilumpuhkan oleh alat bukti lain sepanjang bisa dibuktikan sebaliknya di persidangan..Hal itu hanya bisa dilakukan sebelum 5 tahun pasca terbitnya sertipikat. Sedangkan bertendensi positif berarti adanya peran aktif dari pelaksanaan pendaftaran tanah untuk secara saksama mengadakan penelitian terhadap riwayat bidang tanah Sehingga untuk pendaftaran tanah diperlukan pengumuman yang cukup lama (30 hari untuk pendaftaran tanah secara sistematis dan 60 hari untuk pendaftaran tanah secara sporadis, agar memberikan kesempatan kepada semua pihak yang merasa berkepentingan untuk memberikan sanggahan. Hal ini ditempuh untuk mencegah timbulnya kekeliruan dan mendapatkan keadaan yang sesuai dengan yang sebenarnya. Selain itu, pengertian bertendens positif juga terlihat secara eksplisit dalam pasal 32 ayat 2 PP No. 24 tahun 1997 yaitu jika sudah berlangsung 5 tahun sejak terbitnya sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik maka pemegang sertipikat tidak dapat diganggu gugat. Ketentuan ini adalah perwujudan diakomodirnya konsep lembaga "*rechtsverwerking*" yang dikenal dalam hukum tanah adat.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi II, Sertipikat Hak Atas Tanah, Cet.III, Jakarta, Sinar Grafika, 2014.
- Iman Soetikno, Politik Agraria dan Pembangunan Negara, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Politik Agraria pada Fakultas Sosial Jabatan Politik UGM, 19 Juni 1974, Jogjakarta, Seri Penerbitan Pidato Pengukuhan.
- Irwansyah, Penelitian Hukum (Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel), Yogyakarta: Mira Buana Cetakan 1, 2020.
- Muhammad Ilham Arisaputra, Kedudukan Hukum Tanah Adat dalam Pengembangan Administrasi Pertanahan di Indonesia, Fakultas Hukum Unhas, Universitas Hasanuddin, Amanna Gappa, Jurnal volume. 27 No. 2 September 2019.
- Nurhasan Ismail, "Rechtsverwerking dan Pengadopsiannya Dalam Hukum Nasional", Jurnal Mimbar Hukum Vol.19, Nomor 2, 2007, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Ridwan khairandy. Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak, Cetakan 1, Pascasarjana, UI, Jakarta, 2004.
- Sarjita, <http://djitashhum.blogspot.co.id/2012/03/pelepasan-dan-penyerahan-hak-atas-tanah.html> (diakses pada tanggal 30 januari 2021 pukul 15:35 Wita)
- Suriyaman Mustari Pide. A, Quo Vadis Pendaftaran Tanah PUKAP, Makassar, 2009.
- Suriyaman Masturi Pide A, Hukum Adat Dahulu, Kini, dan Akan Datang, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014.
- U.Indrayanto. Perubahan Pokok-Pokok Dalam Peraturan Pendaftaran Tanah Menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 dengan PP Nomor 24 Tahun 1997, Jurnal Hukum Dan Pembangunan, Tahun ke 36 No. 3 Juli-September Universitas Indonesia, 2006.
- Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012.
- Wiryo Prodjodikoro. Asas-Asas Hukum Perjanjian, Sumur, Bandung, 2006