

# PEMBATASAN WAKTU PADAPENDAFTARAN TANAH DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI MASYARAKAT

Moh. Shohib

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Painan

Jalan KH. Hasyim Ashari Kav. DPR Neroktog No. 236 Pinang Tangerang, Banten  
shohib19er@gmail.com

## **Abstract**

*Along with the changes and the development of the mindset, lifestyle and human life, then in the matter of land changes occur, especially in terms of ownership and control in this case about the legal protection of the certainty of land rights that are or will be owned. Various facts show from the results of research and circumstances that developed in the community, that the legal certainty of property rights on land that has been certified can still be in question, even to become a case in the court. Starting from the description above, then the problem under investigation is why the Government Regulation on Land Registration No. 24 of 1997 has not run as expected in the implementation of legal protection of property rights on the land! Specifically researched: What is the function of land registration in providing legal protection due to a time limit of 5 (five) years? The research used is normative law research, that is research that analyze written law, so that the statute approach is done, and the conceptual approach and the philosophical approach.*

**Keywords:** *land registration, legal protection, government regulation No. 24/1997*

## **Abstrak**

Seiring dengan perubahan dan perkembangan pola pikir, pola hidup dan kehidupan manusia maka dalam soal pertanahanpun terjadi perubahan, terutama dalam hal pemilikan dan penguasaannya dalam hal ini tentang perlindungan hukum akan kepastian hak atas tanah yang sedang atau yang akan dimilikinya. Berbagai fakta menunjukkan dari hasil penelitian dan keadaan yang berkembang di masyarakat, bahwa kepastian hukum hak milik atas tanah yang sudah bersertifikat masih dapat di permasalahan, bahkan sampai menjadi perkara di lembaga pengadilan. Bertitik tolak dari uraian di atas, maka masalah yang diteliti adalah mengapa Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran pertanahan Nomor 24 Tahun 1997 belum berjalan sesuai harapan dalam pelaksanaan perlindungan hukum terhadap hak milik atas tanah! Secara khusus diteliti: Bagaimana fungsi pendaftaran tanah dalam memberikan perlindungan hukum karena adanya pembatasan waktu lewat dari 5 (lima) tahun? Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menganalisa hukum yang tertulis, sehingga pendekatan yang dilakukan adalah peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) serta pendekatan filsafat (*philosophical approach*).

**Kata kunci:** pendaftaran tanah, perlindungan hukum, pp nomor 24 tahun 1997

## **Pendahuluan**

Bagi Negara Republik Indonesia, yang susunan perekonomiannya dan corak kehidupannya masih bersifat agraris maka tanah mempunyai fungsi dan peranan yang mencakup berbagai aspek penghidupan dan kehidupan masyarakat, bukan hanya aspek ekonomis belaka tetapi juga menyangkut aspek-aspek yang non ekonomis, apalagi tanah merupakan segala-galanya bagi masyarakat yang peranannya bukan hanya sekedar faktor produksi melainkan pula mempunyai nilai

untuk mendukung martabatnya sebagai manusia.

Tanah dapat menghasilkan keuntungan material dan imaterial bagi pemiliknya tetapi banyak pula permasalahan yang timbul atas kepemilikan suatu tanah. Oleh karenanya kepemilikan tanah dalam bentuk sertifikat hak milik atas tanah itulah setidaknya dapat kita perhatikan agar adanya suatu jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan tersebut yang di dukung dengan adanya perangkat hukum yang jelas dan dilaksanakan secara konsisten

dan tegas sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berbagai fakta menunjukkan dari hasil penelitian dan keadaan yang berkembang di masyarakat, bahwa kepastian hukum hak milik atas tanah yang sudah bersertifikat masih dapat di permasalahan, bahkan sampai menjadi perkara di lembaga pengadilan (Moh. Mahfud MD, 2010). Seiring dengan perubahan dan perkembangan pola pikir, pola hidup dan kehidupan manusia maka dalam soal pertanahanpun terjadi perubahan, terutama dalam hal pemilikan dan penguasaannya dalam hal ini tentang perlindungan hukum akan kepastian hak atas tanah yang sedang atau yang akan dimilikinya.

Sebagai sebuah program prioritas, penyelesaian kasus-kasus pertanahan senantiasa menjadi perhatian seluruh jajaran Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di tingkat Pusat, Kantor Wilayah Propinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia. Selama tahun 2014, jumlah kasus pertanahan yang masuk ke Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mencapai 5.878 (lima ribu delapan ratus tujuh puluh delapan) kasus, yang terdiri dari sisa kasus tahun 2013 yang belum diselesaikan sebanyak 1.927 (seribu sembilan ratus dua puluh tujuh) kasus serta kasus baru sebanyak 3.906 (tiga ribu sembilan ratus enam) kasus. Jumlah kasus yang telah selesai sebanyak 2.910 (dua ribu sembilan ratus sepuluh) kasus atau 57,92 % (lima puluh tujuh koma sembilan puluh dua persen) dari seluruh kasus yang masuk yang tersebar di 33 Provinsi seluruh Indonesia. Jika dibandingkan dengan target penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan tahun 2014 sebanyak 3.018 (tiga ribu delapan belas) kasus sebagaimana yang tercantum dalam Penetapan Kinerja tahun 2014, maka kasus-kasus yang telah diselesaikan adalah sebanyak 2.910 (dua ribu sembilan ratus sepuluh) kasus atau 96,42 % (sembilan puluh enam koma empat puluh dua persen) dari yang ditargetkan (Kementerian Agraria dan Tata Ruang, 2014).

Hal ini menimbulkan fenomena buruk di bidang pertanahan yang diakibatkan timbulnya masalah adanya ketidakpastian atas kepemilikan sertifikat hak milik atas tanah. Pemerintah agar dapat memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dalam melaksanakan pendaftaran tanah

diseluruh wilayah Indonesia, pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia di atur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah". Hal ini sebagaimana dapat kita lihat dalam halaman terakhir di sertifikat tanah ada penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah di cantumkan Pasal 32 ayat (1) dan (2), hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut di sempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah bahwa sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak dengan pembuktian yang kuat, dimuat dalam Pasal 32 ayat (1), yaitu: "Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan".

Sedangkan permasalahan yang timbul berada dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan: "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 telah 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". Kebijakan adanya pembatasan waktu tersebut juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum dan rasa keadilan kepada rakyat kecil yang sejauh ini belum sepenuhnya paham hukum. Pengu-muman penerbitan sertifikat tanah di kantor kepala desa/ kelurahan atau media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui atas adanya

pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertifikat. Hal ini di karenakan masyarakat belum terbiasa membaca pengumuman di kelurahan atau media massa. Dilihat Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 maka akan membatasi hak seseorang menuntut pelaksanaan haknya. Hal ini jelas merugikan pemilik tanah yang sebenarnya karena mereka tidak punya hak lagi untuk menuntut tanahnya, misalnya jika dipunyai bukti baru yang dapat diajukan dalam gugatannya padahal jangka waktu 5 (lima) tahun sudah terlewati.

Diterapkannya Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dikhawatirkan akan membawa ketidakadilan. Sehingga akan merugikan pemilik tanah apabila perolehan atas tanah tersebut tidak sah atau tidak dengan itikad baik, apabila dalam pengadilan tidak dapat dibuktikan bahwa perolehan tanah tersebut tidak dengan itikad baik meskipun sebenarnya perolehan atas tanah tersebut tidak sah, karena pembuktian itikad baik merupakan hal yang sulit. Sehingga jelas akan merugikan pemilik hak yang sebenarnya, karena tidak ada ganti rugi bagi pihak yang dirugikan.

Selain itu, apabila kita lihat Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga bertentangan dengan asas yang dipakai dalam sistem negatif, yaitu asas *Nemo plus iuris*, padahal Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengacu kepada asas itikad baik, dimana asas itikad baik ini dipakai dalam sistem pendaftaran positif. Sehingga dikhawatirkan akan terjadi tumpang tindih hukum.

Apabila kita melihat kembali dari prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, berdasarkan pasal 28D Undang Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum", maka Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan permasalahan sengketa tanah.

Dengan adanya persoalan-persoalan, baik mengenai penambahan penduduk maupun perkembangan ekonomi, maka

kebutuhan terhadap tanah dalam kegiatan pembangunan akan meningkat. Berdasarkan kenyataan ini, tanah bagi penduduk Indonesia dewasa ini merupakan harta kekayaan yang paling tinggi nilainya dan juga merupakan sumber kehidupan, maka dari itu jengkal tanah dibela sampai titik darah penghabisan apabila hak tanahnya ada yang mengganggu. Untuk menjaga jangan sampai terjadi sengketa maka perlu diadakan pendaftaran tanah.

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka masalah yang diteliti adalah mengapa Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran pertanahan Nomor 24 Tahun 1997 belum berjalan sesuai harapan dalam pelaksanaan perlindungan hukum terhadap hak milik atas tanah! Secara khusus diteliti: Bagaimana fungsi pendaftaran tanah dalam memberikan perlindungan hukum karena adanya pembatasan waktu lewat dari 5 (lima) tahun?

Oleh sebab itu, untuk mengaktualisasikan peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah agar terwujudnya kepastian juga perlindungan hukum dengan perjalanan waktu, perkembangan teknologi, perubahan faktor-faktor politik, sosial-ekonomi serta budaya, diperlukan upaya pemikiran kembali atas beberapa konsep yang dijabarkan di dalam pasal-pasal agraria tersebut. Hal ini sangat mendesak karena masalah yang dihadapi oleh pemerintah terus berkembang dilihat dari kenyataan bahwa luas tanah tidak pernah bertambah, sedangkan manusia penghuninya terus bertambah dan perkembangan masyarakat dengan berbagai kegiatan industri senantiasa memerlukan lahan seperti halnya setiap pertumbuhan manusia.

## **Metode Penelitian**

Pada penelitian hukum ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menganalisa hukum yang tertulis, sehingga pendekatan yang dilakukan adalah peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) serta pendekatan filsafat (*philosophical approach*) (Peter Mahmud Marzuki, 2014). Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang

dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu dan mampu menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang itu, peneliti tersebut akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2014).

Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini berupa analisis kualitatif untuk membahas bahan penelitian yang datanya (bahan hukum) mengarah pada kajian yang bersifat teoritis mengenai asas-asas, kaidah-kaidah dan pengertian-pengertian teori hukum yang berkaitan dengan norma hukum dalam penelitian ini. Penelitian ini mencari premis-premis atau kategori-kategori dalam hal ini tentang konsep-konsep hukum yang ada dalam peraturan dan dianalisis berdasarkan teori tentang perlindungan hukum dan teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) serta teori legal policy (kebijakan) yang digunakan, kemudian hasilnya disusun secara sistematis dan sipaparkan dalam bentuk deskriptif analitik (Soerjono Soekanto dkk, 2003). Agar lebih memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan secara konkret maka diperlukan metode penafsiran hukum dengan fungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks undang-undang (Jimly Asshiddiqie, 2013).

## **Hasil dan Pembahasan**

### **Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia**

Setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pada prinsipnya pendaftaran tanah fungsinya sama sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, namun ada sedikit perbedaan pengaturan yaitu pada ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada pokoknya dinyatakan

dengan tegas “Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”.

Berdasarkan pada ketentuan tersebut, atas gugatan yang diajukan terhadap sertipikat tanah setelah lewat 5 (lima) tahun dapat diajukan lewat waktu/daluwarsa. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jelas terhadap proses penerbitan suatu sertipikat hak atas tanah pasti diumumkan ke khalayak ramai, dimana salah satu tujuan dari pengumuman tersebut adalah untuk pihak-pihak yang merasa haknya dirugikan untuk mengajukan keberatan, namun terhadap hak-hak tersebut tidak pernah digunakan oleh Penggugat, maka berdasarkan pada Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, seseorang yang menggugat keabsahan suatu sertipikat hak atas tanah diberikan kesempatan selama 5 (lima) tahun untuk menegakkan haknya apabila merasa dirugikan untuk keberatan atau membatalkan sertipikat dimaksud. Dengan adanya penegasan dalam pasal 32 tersebut, maka sebenarnya dalam Pendaftaran Tanah kita sertipikat sebagai suatu alat bukti yang kuat dan terhadap sistem yang dianut menjadi 2 (dua) sistem karena didalam Pasal 32 memberikan pembatasan untuk dapat digugatnya suatu sertipikat yaitu setelah berlakunya sertipikat selama 5 (lima) tahun maka sertipikat itu tidak dapat digugat. Sistem tersebut adalah:

#### 1. Torrens Negatif

Sebelum masa 5 (lima) tahun, sertipikat itu dapat dibatalkan selama bisa dibuktikan kepemilikan.

#### 2. Torrens Positif.

Setelah berlaku 5 (lima) tahun sertipikat tersebut tidak dapat dibatalkan.

Dua sistem tersebut yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang tujuannya tidak lain diberikan untuk menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 guna lebih memberi kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah, namun sampai saat ini keberadaan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak pernah dilaksanakan mengingat kondisi pendaftaran tanah dan keadaan di Indonesia, masih menganut seperti yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Harusnya dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 selama 19 (sembilan belas) Tahun sudah sepatutnya diberlakukan secara mutlak artinya, sertifikat tanah yang sudah berlaku lebih dari 5 (lima) tahun tidak dapat dibatalkan. Dengan demikian sudah tidak dapat di ganggu gugat karena telah diberikan waktu yang cukup lama. Dan kalau sudah lebih dari 5 (lima) tahun sertifikat diterbitkan, sedangkan yang menggugat mempunyai bukti-bukti yang kuat tentang kepemilikannya.

Menurut Irawan Soerodjo menyatakan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan setelah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun setelah diterbitkan, maka sertifikat tanah tidak dapat digugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hokum (Irwana Soerodjo, 2002).

Apabila suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikatnya secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasai tanah tersebut, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut tidak dapat lagi menuntut haknya, apabila dalam jangka waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat. Inilah yang disebut *rechtsverwerking*. Dengan berbagai alasan, ada saja orang-orang tertentu yang membiarkan tanahnya tidak dikerjakan dan kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hak seseorang tersebut untuk menuntut kembali tanahnya menjadi hilang. Dengan kata lain, orang

tersebut telah menelantarkan tanahnya dan pencatatan nama orang lain dalam sertifikat dipandang definitif setelah jangka waktu 5 (lima) tahun (Muhammad Yamin Lubisdkk, 2010).

Herman Soesangobeng berpendapat bahwa *rechtsverwerking* bukan merupakan suatu lembaga adat sehingga tidak dapat digunakan sebagai upaya mengatasi kelemahan sistem negatif. *Rechtsverwerking* juga bukan merupakan suatu lembaga hukum untuk memperoleh hak terlebih lagi menyatakan orang kehilangan hak atas tanahnya, guna menuntut kembali haknya atas tanah yang sudah didaftar atas nama orang lain. Penerapan dari konsep *rechtsverwerking* mengandung resiko bahaya ancaman sengketa tanah karena rasa keadilan masyarakat yang terluka. Ancaman ini memang belum tampak tetapi akan meledak setelah berlangsung beberapa lama dilaksanakannya konsep *rechtsverwerking* dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia (Herman Soesangobeng, 2002).

Penerapan *rechtsverwerking* yang merupakan konsep dari Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah tidak tepat dan ada segi-segi negatifnya, yaitu akan banyaknya hak-hak orang yang diambil orang lain tanpa ada kuasa yang punya untuk menuntut kembali haknya itu.

Hal ini banyak terjadi di daerah lain, berkaitan dengan tanah terlantar yaitu tanah yang sudah dikuasai dan dikerjakan kemudian tidak diusahakan lagi untuk jangka waktu tertentu, seperti sawah lima tahun, tanah tegalan untuk tiga tahun dan kemudian tanah itu kembali kepada hak ulayat dan penguasa hak ulayatlah yang memperuntukkan hak itu kembali kepada orang lain, tidak dapat begitu saja seseorang menduduki tanah orang lain, sedangkan pemiliknya terpaksa mengungsi karena suatu sebab. Menurut AP. Parlindungan berpendapat bahwa penerapan Pasal 32 ayat (2) dapat merugikan para pemilik tanah yang sebenarnya kerana mereka tidak berhak menuntut kembali haknya. Istilah *rechtsverwerking* masih belum terdapat persamaan persepsi (AP. Parlindungan, 1999).

Sebelum Undang Undang Pokok Agraria berlaku, untuk menentukan kadar kepastian hukum sesuatu hak, digunakan upaya ketentuan mengenai "Kadaluwarsa" sebagai upaya untuk memperoleh hak *eigendom* atas tanah (*acquisitieve verjaring*), yang terdapat

dalam Pasal 1955 dan Pasal 1963 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku IV. Kadaluwarsa sebagai upaya memperoleh hak *eigendom* atas tanah diatur dalam Pasal 610, 1955 dan 1963 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Dalam Pasal 610 ditetapkan bahwa seorang dapat memperoleh hak *eigendom* atas suatu benda karena *verjaring*. Adapun Pasal 1955 dan Pasal 1963 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memuat syarat-syaratnya, yaitu bahwa penguasaannya harus terus menerus, tidak terputus, tidak terganggu, dapat diketahui umum, secara tegas bertindak sebagai *eigenaar* dan harus dengan itikad baik. Jika berdasarkan suatu alas hak (*title*) yang sah harus berlangsung 20 tahun perlu menunjukkan alasan hak. Dengan demikian, pada hakikatnya Pasal 1955 dan 1963 merupakan pelaksanaan dari Pasal 610 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang terletak dalam Buku II.

Pada negara-negara yang menggunakan sistem publikasi negatif umumnya dikenal lembaga *acquisitieve verjaring* (memperoleh hak milik dengan lampaunya waktu) yaitu apabila penerima hak yang beritikad baik bertindak tegas selaku pemilik dan yang bersangkutan menguasai tanah secara nyata dan terbuka selama sekian tahun, tanpa ada pihak lain yang menggugat, maka oleh hukum ia ditetapkan sebagai pemiliknya, yang hak kepemilikannya sudah tidak dapat diganggu gugat lagi, dan juga tidak oleh pihak yang membuktikan sebagai pemilik hak yang sebenarnya. Hal ini didasarkan pada Pasal 1955 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, bahwa: "untuk memperoleh hak milik atas sesuatu diperlukan bahwa seseorang menguasai terus-menerus, tak terputus-putus, tak terganggu, di muka umum dan secara tegas sebagai pemilik".

Pasal 1963 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, bahwa: "siapa yang dengan itikad baik, dan berdasarkan suatu alas hak yang sah oleh suatu benda tak bergerak, suatu bunga atau suatu piutang lain yang tidak harus dibayar atas tunjuk, memperoleh hak milik atasnya dengan jalan kadaluwarsa, dengan suatu penguasaan selama 20 tahun. Siapa yang dengan itikad baik menguasainya selama 30 tahun, memperoleh hak milik, dengan tidak dapat dipaksa untuk mempertunjukkan alas haknya".

Beberapa pendapat menganggap Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan pasal yang diterapkan untuk mengatasi kelemahan dari sistem publikasi negatif yang dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria. penerapan Pasal 32 ayat (2) ini tidak diterapkan oleh Hakim sebab akan merugikan pemegang sertipikat hak atas tanah tersebut.

Dari hal itu, kita bisa melihat kembali ada nilai positif dan negatif dari Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Di lihat dari sisi positif Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, antara lain:

- 1) Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat dikatakan melaksanakan pasal yang ada dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu pada Pasal 27, 34, dan 40 Undang-Undang Pokok Agraria. Acuan yang dipakai berdasarkan pasal ini adalah bahwa hak atas tanah dapat menjadi hapus karena diterlantarkan oleh pemiliknya. Dengan diterapkannya Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 maka bagi pemegang hak atas tanah wajib menguasai secara fisik tanahnya dan melakukan suatu pendaftaran agar terhindar dari kemungkinan tanahnya disertipikatkan atas nama orang lain.
- 2) Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dianggap dapat menutupi kekurangan dari sistem pendaftaran negatif yang dipakai oleh Indonesia. Sehingga jika perbedaan sistem terletak pada kekuatan antara sertipikat sebagai alat bukti yang kuat dan mutlak maka pasal ini dapat dipakai bahwa sertipikat yang pada awalnya merupakan alat bukti yang kuat dapat menjadi alat bukti yang mutlak, ketika sudah dimiliki selama lima tahun, diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara nyata dan terbuka.
- 3) Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan langkah hukum yang maju dalam aspek pemberian kepastian hukum bagi masyarakat, dalam hal ini terhadap hak yang dimilikinya. Sehingga dengan adanya pasal ini masyarakat yang memiliki sertipikat hak atas tanahnya merasa aman dan tidak perlu waswas bila terjadi permasalahan terhadap kepemilikan tanahnya di kemudian hari.

- 4) Diterapkannya Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sekaligus menjadi motivasi pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan. Kesadaran masyarakat dalam hal ini akan lebih meningkat karena mereka dapat merasakan manfaat praktisnya bahwa hak mereka terhadap tanahnya tidak akan dapat dipermasalahkan oleh pihak lain yang merasa memiliki tanah yang sama dengan adanya sertipikat yang mereka peroleh dengan itikad baik, dimiliki selama lebih dari lima tahun dan tanahnya dikuasai secara nyata dan terbuka.
- 5) Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penerapan dari yurisprudensi berdasarkan konsep *rechtsverwerking* yang sudah dipakai berkali-kali oleh para hakim dalam menyelesaikan permasalahan sengketa tanah-tanah adat di Indonesia. Sehingga Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 hendaknya juga dapat diterapkan oleh para hakim dalam menyelesaikan permasalahan sengketa pendaftaran tanah di Indonesia pada masa sekarang.

Sedangkan sisi negatif dari penerapan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini, antara lain:

- 1) Bertentangan dengan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat (bukan mutlak) sehingga terhadapnya masih dimungkinkan adanya gugatan selama masih bisa dibuktikan oleh pihak Penggugat. Dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sertipikat akan menjadi alat bukti yang mutlak. Sehingga dalam hal ini terjadi pertentangan antara Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang mana kedudukan Undang-Undang lebih tinggi dari Peraturan Pemerintah, sehingga ada anggapan bahwa Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan permasalahan sengketa tanah.
- 2) Selain bertentangan dengan sistem pendaftaran yang mempermasalahkan kekuatan pembuktian sertipikat. Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga bertentangan dengan asas

yang dipakai dalam sistem negatif, yaitu asas *nemo plus iuris*, padahal Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengacu kepada asas itikad baik, dimana asas itikad baik ini dipakai dalam sistem pendaftaran positif. Sehingga dikhawatirkan akan terjadi tumpang tindih hukum.

- 3) Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 akan membatasi hak seseorang menuntut pelaksanaan haknya. Hal ini jelas merugikan pemilik tanah yang sebenarnya karena mereka tidak punya hak lagi untuk menuntut tanahnya, misalnya jika dipunyai bukti baru yang dapat diajukan dalam gugatannya pada hal jangka waktu lima tahun sudah terlewati.
- 4) Dikhawatirkan akan membawa ketidakadilan.

Dalam hal ini, Dr. Irawan Soerodjo, SH., MSi, menyatakan bahwa ketentuan setelah 5 (lima) tahun sertipikat tanah tak bisa digugat, disatu sisi memberikan kepastian hukum tetapi disisi lain kebijakan tersebut juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum kepada rakyat kecil yang sejauh ini belum sepenuhnya paham hukum. Pengumuman penerbitan sertipikat tanah di kantor kepala desa/kelurahan atau media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui atas adanya pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertipikat (Irawan Soerodjo, 2002).

Diterapkannya Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 akan merugikan pemilik tanah apabila perolehan atas tanah tersebut tidak sah atau tidak dengan itikad baik, apabila dalam pengadilan tidak dapat dibuktikan bahwa perolehan tanah tersebut tidak dengan itikad baik meskipun sebenarnya perolehan atas tanah tersebut tidak sah, karena pembuktian itikad baik merupakan hal yang sulit. Sehingga jelas akan merugikan pemilik hak yang sebenarnya, karena tidak ada ganti rugi bagi pihak yang dirugikan.

Dilhat dari keseluruhannya pada Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 maka akan membatasi hak seseorang menuntut pelaksanaan haknya. Hal ini jelas merugikan pemilik tanah yang sebenarnya karena mereka tidak punya hak lagi untuk menuntut tanahnya, misalnya jika dipunyai bukti baru yang dapat diajukan dalam gugatannya padahal jangka waktu lima

tahun sudah terlewati. Hal ini berkaitan jika ditemukan suatu bukti baru (*novum*) mengenai data fisik dan data yuridis dalam proses pembuatan sertipikat, yang terkait juga dengan kualitas sumber daya manusia dari aparat terkait. Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 hanya untuk mencegah upaya orang yang hanya sekedar ingin mengganggu ketenangan pemilik tanah terdaftar dalam menguasai tanahnya.

Selain itu, apabila kita lihat Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga bertentangan dengan asas yang dipakai dalam sistem negatif, yaitu asas *Nemo plus iuris*, padahal Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengacu kepada asas itikad baik, dimana asas itikad baik ini dipakai dalam sistem pendaftaran positif. Sehingga dikuatirkan akan terjadi tumpang tindih hukum dan rasa ketidakadilan. Sehingga akan merugikan pemilik tanah apabila perolehan atas tanah tersebut tidak sah atau tidak dengan itikad baik, apabila dalam pengadilan tidak dapat dibuktikan bahwa perolehan tanah tersebut tidak dengan itikad baik meskipun sebenarnya perolehan atas tanah tersebut tidak sah, karena pembuktian itikad baik merupakan hal yang sulit. Sehingga jelas akan merugikan pemilik hak yang sebenarnya, karena tidak ada ganti rugi bagi pihak yang dirugikan.

### **Fungsi Pendaftaran Tanah dalam Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat**

Salah satu fungsi dari hukum ialah sebagai alat untuk melindungi kepentingan manusia atau sebagai perlindungan kepentingan manusia. Upaya yang semestinya dilakukan guna melindungi kepentingan manusia ialah hukum harus dilaksanakan secara layak. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara damai, normal tetapi dapat terjadi pula karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar tersebut haruslah ditegakkan, dan diharapkan dalam penegakan hukum inilah hukum tersebut menjadikan kenyataan.

Dalam hal penegakan hukum tersebut, setiap orang selalu mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadinya peristiwa kongkrit, dengan kata lain bahwa

peristiwa tersebut tidak boleh menyimpang dan harus ditetapkan sesuai dengan hukum yang ada (berlaku), yang pada akhirnya nanti kepastian hukum dapat diwujudkan. Namun perlu diingat bahwa dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan guna mewujudkan hakikat dari fungsi dan tujuan itu sendiri, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigheit*).

Melihat fungsi dan tujuan hukum tersebut maka dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini ada baiknya diterapkan dengan catatan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, pihak-pihak yang terkait dengan penerbitan baik dalam pemberian petunjuk-petunjuk sebagai syarat diterbitkannya sertipikat maupun dalam proses penerbitannya tersebut benar-benar berlandaskan kejujuran dan ketelitian sehingga dalam penerbitan sertipikat, mereka yang benar-benar mempunyai atas hak yang sah yang dapat mempunyai sertipikat haknya bukan mereka yang menguasai tanah orang lain tanpa sepengetahuan pemiliknya.

Pada dasarnya penulis setuju dengan fungsi pasal ini (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997) karena dikembalikan lagi kepada tujuan pendaftaran tanah pada Undang-Undang Pokok Agraria dan kebutuhan masyarakat Indonesia, yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Sesuai pula dengan keinginan masyarakat yang melakukan pendaftaran tanah karena umumnya masyarakat yang mendaftarkan tanahnya berharap dengan dilakukannya pendaftaran maka kepemilikan mereka terhadap suatu bidang tanah tidak dapat diganggu lagi oleh pihak lain yang merasa mempunyai tanah yang sama dengan yang dikuasainya. Jika pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia berjalan dengan baik. Akan tetapi kebijakan adanya pembatasan waktu tersebut juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum dan rasa keadilan kepada rakyat kecil yang sejauh ini belum sepenuhnya paham hukum. Pengumuman penerbitan sertifikat tanah di kantor kepala desa/kelurahan atau media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui atas adanya pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertifikat. Hal ini di karenakan masyarakat belum terbiasa membaca pengumuman di

kelurahan atau media massa. Oleh karena itu, di perlukan kesabaran dan partisipasi masyarakat agar pendaftaran tanah ini tidak menjadi sengketa lagi di perlukan kadaluarsa waktu itu untuk masyarakat kota di batasi 5 (lima) tahun tetapi untuk di daerah pedesaan atau wilayah adat di perlukan waktu yang 5 (lima) tahun lebih lama.

Dalam arti masyarakat sadar betul bahwa tanah yang mereka miliki harus didaftarkan sehingga akan diperoleh sertipikat hak atas tanah. Pihak-pihak yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah, baik pihak Kelurahan dalam hal penerbitan surat-surat/dokumen-dokumen sebagai syarat pendaftaran tanah maupun Kantor Pertanahan dalam hal menerbitkan sertipikat melalui proses yang semestinya dan dengan sebaik-baiknya sehingga tanah-tanah di Indonesia memang terdaftar atas nama orang yang benar-benar berhak maka dengan ditingkatkannya Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 menjadi suatu pasal dalam undang undang agraria. Apabila kita melihat kembali dari prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, berdasarkan pasal 28D Undang Undang Dasar 1945 bahwa "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum", Karena pada dasarnya sesuai dengan tujuan dari dilaksanakannya pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

### **Kesimpulan**

Dalam fungsi pada Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan di terapkan adanya batasan waktu pada dasarnya setuju dengan pasal ini karena dikembalikan lagi kepada tujuan pendaftaran tanah pada Undang-Undang Pokok Agraria dan kebutuhan masyarakat Indonesia, yaitu untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum di bidang pertanahan. Hal ini berdasarkan dari salah satu fungsi dari

hukum ialah sebagai alat untuk melindungi kepentingan manusia atau sebagai perlindungan kepentingan manusia. Oleh karena itu, di perlukan kesabaran dan partisipasi masyarakat agar pendaftaran tanah ini tidak menjadi sengketa lagi jika pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia berjalan dengan baik, dengan melihat dari fungsi dan tujuan hukum tersebut maka dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini ada baiknya diterapkan dengan catatan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, pihak-pihak yang terkait dengan penerbitan baik dalam pemberian petunjuk-petunjuk sebagai syarat diterbitkannya sertipikat maupun dalam proses penerbitannya tersebut benar-benar berlandaskan kejujuran dan ketelitian sehingga dalam penerbitan sertipikat, mereka yang benar-benar mempunyai atas hak yang sah yang dapat mempunyai sertipikat haknya bukan mereka yang menguasai tanah orang lain tanpa sepengetahuan pemiliknya.

### **Daftar Pustaka**

- AP. Parlindungan. (1999). *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Herman Soesangobeng. (2002). *Komentar dan Kritik atas Pelaksanaan Lembaga Rechtsverwerking Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997*, Makalah, Jakarta.
- Irwan Soerodjo. (2002). *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Surabaya: Arkola.
- Jimly Asshiddiqie. (2013). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet. 5, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Johnny Ibrahim. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Nomatif*, Cet. 2, Malang: Bayumedia Publishing.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja Tahun 2014*.
- Moh. Mahfud MD. (2010). *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis. (2010). *Hukum Pendaftaran Tanah*, Medan: Mandar Maju.

Peter Mahmud Marzuki. (2014). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cet. 9, Jakarta: Kencana.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.