

## **ANALISIS GRUND NORMRISET PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA SEBAGAI ALAT PEMBUKTIAN**

Moh Shohib

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Painan

Jalan K.H. Hasyim Ashari Karv. DPR Neroktog No. 236 Pinang Tangerang, Banten

shohib19er@gmail.com

### **Abstract**

*Agrarian law policy is the direction of legal wisdom in the field of agrarian in the effort to maintain, preserve, designate, cultivate, benefit, manage and share the land and other natural resources contained therein for the benefit and welfare of the people, which is also contained in the concept of purpose land law. To prevent a dispute from happening, it is necessary to register the land. Starting from the description above, then the problem under study is whether the norm of Article 32 paragraph 2 Government Regulation No. 24/1997 has been fulfilled sense of justice, usability and legal protection? The research used is normative legal research, that is research that analyze written law.*

**Keywords:** *legal norms, land registry, evidence*

### **Abstrak**

Kebijakan hukum agraria merupakan arah kebijaksanaan hukum dalam bidang agraria dalam usaha memelihara, mengawetkan, memperuntukan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat, yang hal ini juga terdapat dalam konsep tujuan hukum tanah. Untuk menjaga jangan sampai terjadi sengketa maka perlu diadakan pendaftaran tanah. Bertitik tolak dari uraian di atas, maka masalah yang diteliti adalah apakah norma Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut telah terpenuhi rasa keadilan, kegunaan dan perlindungan hukum? Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menganalisa hukum yang tertulis.

**Kata kunci:** norma hukum, pendaftaran tanah, alat bukti

### **Pendahuluan**

Kepemilikan tanah dalam bentuk sertifikat hak milik atas tanah setidaknya dapat kita perhatikan agar adanya suatu jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan 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, hlm. 332). Hal ini menimbulkan fenomena buruk di bidang pertanahan yang diakibatkan timbulnya masalah adanya ketidakpastian atas kepemilikan sertifikat hak milik atas tanah.

Kaitannya dengan permasalahan penelitian ini apabila di hubungkan dengan

teori yang digunakan maka pada ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan : "Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut."

Dilihat dari 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 pada hal jangka waktu 5 (lima) tahun sudah terlewati. Kebijakan adanya pembatasan waktu tersebut juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum dan rasa keadilan kepada rakyat. 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.

Apabila kita melihat ketentuan bahwa proses permohonan dan pendaftaran maupun peralihan haknya senantiasa dilandasi oleh itikad baik atau kebenaran serta berpegang teguh pada *asas Nemo Plus Juris* yaitu perlindungan diberikan atas hak sebenarnya. Hal ini dikarenakan dalam *asas Nemo plus juris*, perlindungan diberikan pada pemegang atas hak sebenarnya maka dengan asas ini selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya baik terlepas dari kemungkinan kalah atau menangnya, nanti pengadilan yang menentukan kebenaran itu.

Maka kaitanya dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan tentang teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) yang digagas oleh Hans Kelsen, (Raisul Muttaqien, terj. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, 2010, hlm. 40) bahwa norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya hingga sampai pada norma yang tidak bisa ditelusuri lebih lanjut yang ia namakan sebagai norma dasar (*Grundnorm*).

Berdasarkan teori tersebut, maka Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria pada Pasal 19 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.

Apabila kita melihat kembali kebijakan dalam pemerintahan dengan istilah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama. Dengan demikian, kembali kepada kebijakan hukum agraria merupakan arah kebijaksanaan hukum dalam bidang agraria dalam usaha memelihara, mengawetkan, memperuntukan, menggunakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat, yang hal ini juga terdapat dalam konsep tujuan hukum tanah. Dimana dalam pelaksanaan *legal policy* itu dapat dituangkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang memuat asas, dasar, dan norma dalam bidang agraria. Hal ini tentunya berdasarkan asas hukum *conditio sine quanon* dalam norma hukum, karena mengandung nilai-nilai moral dan etis, berintikan rasa keadilan dan kebenaran, nilai-nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, serta nilai-nilai yuridis yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu apabila kita melihat nilai-nilai dasar hukum, apakah norma Pasal 32 ayat 2 tersebut telah terpenuhi rasa keadilan, kegunaan dan perlindungan hukum? Maka dalam penelitian ini, akan dilihat apa ada norma hukum dalam pendaftaran pertanahan terhadap keadilan di masyarakat.

## **Metode Penelitian**

Pada penelitian hukum, (Peter Mahmud Marzuki, 2014, hlm. 47) jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menganalisa hukum yang tertulis, sehingga menurut Johnny Ibrahim (2006, hlm. 302-321), pendekatan yang dilakukan adalah peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual

(*conceptual approach*), serta pendekatan filsafat (*philosophical approach*).

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 dan Sri Mamudji, 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, hlm. 238). Penafsiran ini difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Tekanan tafsiran pada fakta bahwa pada kaidah hukum terkandung tujuan atau asas sebagai landasan dan bahwa tujuan dan asas tersebut mempengaruhi interpretasi. Bisa jadi suatu norma mengandung fungsi atau maksud untuk melindungi kepentingan tertentu sehingga ketika ketentuan tersebut diterapkan, maksud tersebut harus dipenuhi. Cara ini tidak terlalu diarahkan untuk menemukan pertautan pada kehendak dari pembentuk undang-undang pada waktu peumusannya, maksudnya lebih diarahkan kepada makna aktual atau makna objektif norma yang ditafsirkan.

## **Hasil dan Pembahasan Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin disebut "*Capistratum*", di Jerman dan Italia disebut "*Catastro*", di Perancis disebut "*Cadastré*", di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah "*Kadastrale*" atau "*Kadaster*". Maksud dari *Capistratum* atau *Kadastrale* dari

segi bahasa adalah suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *Kadaster* yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar berkaitan (Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2008).

Pengertian pendaftaran tanah baru dimulai dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu "Serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dan dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanah tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya".

Defenisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat (Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2008).

Berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu "Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh orang dengan tanpa melupakan bahwa setiap hak itu mempunyai fungsi social". Istilah turun-temurun artinya bahwa pemegang hak milik dapat mewariskannya kepada generasi penerusnya atau kepada orang yang dikehendakinya. Hak milik atas tanah dapat dipunyai oleh setiap Warga Negara Indonesia (WNI) atau badan hukum tertentu. Terkuat artinya bahwa hak milik adalah paling kuat dibandingkan dengan hak-hak lainnya, seperti hak hak guna usaha ataupun hak guna bangunan. Karena hak milik dapat dipunyai tanpa batas waktu oleh seseorang ataupun badan hukum yang memenuhi syarat

untuk itu, asalkan hak tersebut belum dialihkan kepada orang lain atau badan hukum lain. Maksud terpenuh artinya bahwa pemegang hak milik itu dapat berbuat apa saja terhadap haknya asal tidak merugikan diri sendiri maupun orang lain.

Di Indonesia baru pertama kali mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dalam sejarahnya, seiring dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Dengan berlakunya peraturan tersebut, telah berlangsung era baru dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia, atas hal ini diperkuat dengan diberlakukannya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1986, dimana didalam Pasal 2 ketentuan tersebut menegaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi :

1. Merumuskan kebijakan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah;
2. Merumuskan kebijakan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Pokok Agraria;
3. Melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;
4. Melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan;
5. Melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan;
6. Lain-lainnya yang ditetapkan oleh Presiden.

Berdasarkan pada angka 3 (tiga) tersebut di atas, jelas bahwa Badan Pertanahan juga mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk melakukan pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan. Dengan demikian berlakulah suatu pendaftaran tanah yang *uniform* untuk seluruh Indonesia, untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Undang-Undang Pokok Agraria ataupun sesuatu yang diatur oleh suatu ketentuan undang-undang yang berada di luar Undang-Undang Pokok Agraria.

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah terdapat dua sistem pendaftaran tanah,

yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registrastion of titles*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta.

Pada dasarnya dalam sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan mengenai apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyampaian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah terdapat dua sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registrastion of titles*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta. Keabsahan pendaftaran perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah atau hak-hak lain yang telah terdaftar sehingga tanah dapat memberikan kepastian hukum (*rechts cadaster*) serta pemegang hak bersangkutan dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang sempurna. Untuk itu diberikan kepadanya sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak. Sebagai informasi bagi pihak-pihak yang hendak melakukan hubungan hukum terhadap suatu bidang tanah dan atau bangunan di atasnya dan menciptakan tertib administrasi pertanahan.

Dalam hal ini, semua hak-hak tanah wajib didaftarkan kepada kantor pendaftaran tanah yaitu di Badan Pertanahan Nasional (BPN) oleh pemegangnya untuk menjamin kepastian hak dan merupakan bukti yang kuat terhadap pihak ketiga. Dalam hal ini pemegang hak atas tanah akan mendapatkan suatu tanda bukti hak atas tanah yang dikenal dengan sebutan sertifikat tanah.

### **Pembentukan Norma Hukum dalam Peraturan Pemerintah**

Norma yang dikenal antara lain meliputi norma hukum, norma sosial, norma agama dan norma kesusilaan. Norma hukum dibedakan antara norma hukum tertulis dan norma hukum tidak tertulis. Menurut Maria Farida Indrati S, (2007, hlm. 19), norma hukum tertulis dibedakan dari norma yang lainnya

karena didalamnya terdapat beberapa ciri, yakni:

- a. Bersifat heteronom yang mempunyai pengertian datangnya dari luar, bukan dari dalam diri kita sendiri, bisa diikuti sanksi yang dapat dipaksakan oleh negara;
- b. Proses pembuatannya mengikuti tata cara tertentu;
- c. Dibuat oleh pejabat atau lembaga negara yang berwenang;
- d. Mengikuti hierarki tertentu; dan
- e. Bersifat abstrak dan umum.

Apabila ditelaah dari segi etimologis, kata *norm* yang digunakan oleh Hans Kelsen berasal dari bahasa Latin *norma*, yang artinya dalam bahasa Inggris *standard of behavior* atau pedoman perilaku dalam Kamus Latin-Indonesia diterjemahkan sebagai kaidah. Hans Kelsen, sebagai pendiri *die reine rechtslehre* yang tentu saja positivistic, memandang norma sebagai apa yang tertulis sehingga terdapat hierarki norma, sehingga Hans Kelsen menyamakan norma dengan aturan (Achmad Ali, 2009).

Norma hukum adalah suatu patokan yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai baik dan buruk yang berorientasi kepada asas keadilan. Menurut Amiroeddin Syarif (1987), norma tersebut ada yang bersifat, yaitu:

- a. Suruhan (*imperare*) yaitu, apa yang harus dilakukan orang;
- b. Larangan (*prohibere*) yaitu, apa yang tidak boleh dilakukan orang.

Norma hukum merupakan salah satu dari sekian norma yang di dalamnya terdapat sanksi apabila terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan norma tersebut. Hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah peraturan atau adat resmi yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakkan hukum. Penegakkan hukum menghendaki kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan

damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan penegakkan hukum. Hukum adalah untuk manusia maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat, kegunaan bagi masyarakat jangan sampai hukum dilaksanakan menimbulkan keresahan di dalam masyarakat. Masyarakat yang mendapatkan perlakuan yang baik dan benar akan mewujudkan keadaan yang tentram. Hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap individu dalam kenyataan yang senyatanya, dengan perlindungan hukum yang kokoh akan terwujud tujuan hukum secara umum: ketertiban, keamanan, ketentraman, kesejahteraan, kedamaian, kebenaran, dan keadilan.

Norma hukum tertulis apabila ditinjau dari segi pengaturannya maka dibedakan antara norma hukum abstrak dan norma hukum konkret. Norma hukum abstrak adalah norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya, sedangkan norma hukum konkret adalah norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (Maria Farida Indrati S, 2007).

Norma hukum tertulis dari segi bentuk isinya, dapat dibedakan antara norma hukum tunggal dan berpasangan. Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berisi satu aturan, sedangkan norma hukum berpasangan adalah norma hukum yang berisi lebih dari satu aturan, yang terdiri dari primer dan sekunder.

Norma hukum tertulis apabila dilihat dari segi sifatnya maka dapat dibedakan antara *regeling* dan *beschikking*. *Regeling* adalah norma hukum yang bersifat umum, abstrak dan berlaku terus menerus. Sedangkan *Beschikking* adalah norma hukum yang bersifat individual, konkret dan sekali selesai.

Norma hukum tertulis dari segi sistemnya dibedakan antara norma statik dan dinamik. Sistem norma statik atau *nomostatic* adalah suatu sistem yang melihat pada isinya. Sedangkan sistem norma dinamik atau *nomodynamics* adalah sistem norma yang melihat pada daya berlaku, cara pembentukan dan penghapusannya. Dinamika norma dibedakan antara vertikal dan horizontal. Dinamika norma vertikal merupakan dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam suatu hierarki. Sedangkan dinamika norma horizontal bergerak ke samping karena

adanya suatu analogi (Maria Farida Indrati S, 2007).

**Norma Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Pertanahan Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria**

Pengalaman menunjukkan bahwa sering terjadi sertipikat hak atas tanah yang telah berumur lebih dari 20 (dua puluh) tahun pun masih juga dipersalahkan dengan mengajukan gugatan. Dengan adanya pembatasan 5 (lima) tahun dalam Pasal 32 ayat 2 maka setiap tergugat dalam kasus tanah yang sertipikatnya telah berumur 5 (lima) tahun dapat mengajukan *eksepsi* lewat waktu. Ketentuan Pasal 32 ayat 2 ini dapat menjadi persolan karena terletak pada jangka waktu sehingga menjadi tanda bukti yang mutlak.

Hal ini bertujuan untuk menutupi kelemahan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan untuk memberikan kepastian juga perlindungan hukum kepada pemilik sertifikat dari gugatan dari pihak lain dan menjadikannya sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat kuat. Maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu:

1. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum,
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik,
3. Tanah dikuasai secara nyata,
4. Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Oleh karena itu, lebih lanjut 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 (Irwan Soerodjo, 2002).

Akan tetapi menurut DR. Muchtar Wahid (2008, hlm. 75-76), menyatakan bahwa sistem hukum negatif murni dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Kelemahan yang mendasar mengenai sistem negatif adalah pendaftaran tanah tidak menciptakan hak yang tidak dapat diganggu gugat. Yang menentukan sah atau tidaknya suatu hak serta pemilikannya adalah sahnya perbuatan hukum yang dilakukan, bukan pendaftarannya. Oleh karena itu, biarpun sudah didaftar dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat masih selalu dihadapi kemungkinan pemegang hak yang terdaftar kehilangan hak tanah yang dikuasainya karena digugat oleh pihak yang berhak sebenarnya.

Menurut penulis terdapat norma kabur dalam Pasal ini, karena terdapat perbedaan penerapan pasal dimana sertipikat yang telah terbit selama 5 (lima) tahun masih memungkinkan terjadinya gugatan. Ketentuan ini pada prinsipnya menganut sistem publikasi positif, karena dengan adanya pembatasan waktu lewat dari 5 (lima) tahun tidak dapat digugat lagi oleh orang yang merasa berhak atas tanah termaksud. Dengan ketentuan bahwa proses permohonan dan pendaftaran maupun peralihan haknya senantiasa dilandasi oleh itikad baik atau kebenaran serta berpegang teguh pada *asas Nemo Plus Yuris*.

Dengan menerapkan kedua asas ini yaitu asas itikad baik/kebenaran dan *asas Nemo Plus Yuris* akan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertifikat hak atas tanah, tentunya penerapan kedua asas ini harus diikuti pula dengan asas penguasaan fisik atas tanah termaksud, karena dengan menguasai secara fisik dan tanpa ada keberatan dari pihak lain, itu berarti masyarakat atau siapapun orangnya telah mengakui kepemilikan seseorang atas tanah yang dikuasainya itu.

Melihat hal itu, maka pendaftaran tanah di dalam hukum tanah nasional kita adalah menganut sistem pendaftaran hak (*titles registrations*) dengan sistem publikasi yang bersifat negatif dengan mengandung unsur-unsur positif, hal ini dibuktikan dengan ciri adanya akta tanah sebagai dasar pendaftaran dan sertipikat sebagai tanda bukti hak yang merupakan salinan atas buku tanah yang merupakan buku induk di dalamnya memuat

data fisik dan data yuridis bidang tanah bersangkutan, bukan sistem pendaftaran akta (*deeds registrations*).

Ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan-perwujudan ungkapan-ungkapan demikian tidak terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria baik sistim publikasi positif juga dalam sistem negatif, dalam hal ini Negara tidak dapat menjamin kebenaran data yang disajikan. Penggunaannya adalah atas risiko pihak yang menggunakan sendiri. Di dalam *asas Nemo plus iuris*, perlindungan diberikan pada pemegang atas hak sebenarnya maka dengan asas ini selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.

Terlepas dari kemungkinan kalah atau menangnya, tergugat yaitu pemegang hak terdaftar, maka hal ini berarti bahwa daftar umum yang diselenggarakan disuatu Negara dengan prinsip pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum, tidak mempunyai kekuatan bukti. Ini berarti bahwa terdaftarnya seseorang di dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang itu sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Jadi pemerintah tidak menjamin kebenaran dari sisi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak dan tidak pula dinyatakan dalam Undang-Undang.

Hal ini berdasarkan dalam penjelasan peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah dinyatakan bahwa pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang yang seharusnya berhak atas nama itu akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat hak dari yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi, cara pendaftaran hak yang diatur dalam peraturan pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negatif.

Sebagai contoh lihat Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 23, 32 dan 38 yang isinya menyatakan pula dalam peralihan hak-hak (Hak milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan) harus didaftar dan pendaftaran dimaksud merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai sahnya peralihan hak tersebut. Kuat tidak berarti mutlak, namun lebih dari yang lemah sehingga pendaftaran berarti lebih menguatkan pembuktian pemilikan, akan

tetapi tidak mutlak yang berarti pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum dan bisa digugat sebagai mana dimaksud didalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Sifat pembuktian pendaftaran tanah (sertifikat) sebagai tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian kuat dimuat dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 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".

Sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat, maka inilah fungsi yang paling utama sebagaimana disebut dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang Undang Pokok Agraria. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu. Diapun dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya itu, misalnya luas, batas-batasnya, bangunan-bangunan yang ada, jenis haknya beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu. dan sebagainya. Semua keterangan yang tercantum dalam sertipikat itu mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Ketentuan pasal ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yang berisikan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu sertifikat hanya merupakan surat tanda bukti yang kuat. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain

yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila terbukti sertifikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan penbetulan sebagaimana mestinya.

Ketentuan pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mempunyai kelemahan, yaitu Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat.

Dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Ditegaskan cara dalam mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Undang Undang Pokok Agraria, walaupun pada dasarnya Undang Undang Pokok Agraria tidak menganut sistem publikasi negatif yang murni karena menggunakan sistem pendaftaran hak dimana salah satu cirinya adalah kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah dilakukan dengan seksama oleh pejabat pendaftaran tanah agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

Ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bertujuan untuk secara seimbang memberi kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai alat buktinya dan pihak yang merasa berhak atas tanah yang bersangkutan juga tidak diabaikan, karena jangka waktu 5 (lima) tahun dipandang sudah cukup untuk berusaha mempertahankan haknya, baik langsung maupun melalui pengadilan. Tetapi di satu sisi lain dengan adanya Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini tampak ada suatu perubahan dalam pemberian jaminan kekuatan sertipikat yang mengarah pada kekuatan yang mutlak dimana hal ini pada dasarnya bertentangan dengan sistem yang dianut oleh Undang Undang Pokok Agraria yaitu pada Pasal 19 ayat (2) huruf c.

Menurut Pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria ayat (2) huruf c, bahwa: "Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang

berlaku alat pembuktian yang kuat". Kata "kuat" dalam Pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria berarti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Dihubungkan dengan teori perlindungan hukum, menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Hukum sejatinya harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Dalam Jaminan kepastian hukum adalah untuk menghindari terjadinya penerbitan sertifikat tanah bukan kepada orang yang berhak. Sehubungan dengan sifat pendaftaran tanah tersebut, maka Undang-Undang Pokok Agraria dalam pelaksanaan pendaftaran tanah menganut sistem negatif, yaitu segala apa yang tercantum dalam sertifikat tanah adalah benar sampai dapat dibuktikan keadaan sebaliknya di muka pengadilan.

Jadi kalau dilihat dari tujuan pendaftaran tanah baik melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Nomor 24 Tahun 1997 maka status kepemilikan hak atas tanah bagi warga Negara Indonesia akan terjamin dan akan tercipta suatu kepastian baik mengenai, subjeknya, objeknya maupun hak yang melekat di atasnya termasuk dalam hal ini peralihan hak atas tanah. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf (c), Pasal 23 ayat

(2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria.

Sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 adalah Sistem Negatif lalu sistem ini disempurnakan atau dikembangkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah asas negatif mengandung unsur positif, menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang mutlak. Objek pendaftaran tanah ini bila dikaitkan dengan sistem pendaftaran tanah maka menggunakan sistem pendaftaran tanah bukan pendaftaran akta, karena sistem pendaftaran tanah ditandai/dibuktikan dengan adanya dokumen Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar, sedangkan pendaftaran akta, yang didaftar bukan haknya, melainkan justru aktanya yang didaftar, yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian yang diambil datanya dari peta pendaftaran atau surat ukur merupakan dokumen yang mandiri di samping peta pendaftaran, sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 surat ukur merupakan bagian dari sertifikat dan merupakan petikan dari peta pendaftaran. Dalam sertifikat pengganti/baru yang membedakannya hanya mengenai prosedur, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 prosedurnya lebih sederhana, misalnya mengenai pengumuman yang hanya cukup sekali sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebanyak 2 kali.

Perbedaan lainnya adalah jika Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 lebih berdasarkan pada pendaftaran tanah dengan sistem negatif, yaitu apa-apa yang terdaftar tidak secara otomatis dan mutlak menjamin kebenaran akan pemilikan tanah. Sebaliknya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menganut sistem positif, mempunyai arti apa-apa yang terdaftar merefleksikan keadaan yang sebenarnya.

Pada Penjelasan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa kelemahan sistem negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut, sehingga sertifikat berlaku sebagai alat bukti yang kuat bukan mutlak. Hal ini menimbulkan pemikiran bahwa pendaftaran negatif tidak jaminan memberikan jaminan hukum yang kuat. Pada dasarnya perbedaan pokok sistem negatif dan positif dalam pendaftaran tanah adalah terletak pada pelaksanaan tanggung jawab atas resiko bilamana kelak terbukti bahwa pendaftaran tanah dilakukan dengan alasan hukum dipalsukan.

Jadi menurut sistem positif sertifikat tanah yang diberikan kepada pemegang hak adalah berlaku sebagai tanda bukti hak yang mutlak yang merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah serta memberikan jaminan perlindungan bersifat mutlak tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan dalam sistem negatif, sistem negatif ini merupakan kebalikan dari pada sistem positif, dalam sistem ini jaminan lebih kuat diberikan kepada pemilik sejati.

Pada sistem positif resiko ini ditanggung negara berupa membayarkan ganti rugi kepada pihak penuntut yang terbukti haknya benar atau pada beberapa negara diserahkan pada lembaga penyedia dana jaminan (asuransi). Sedangkan pada sistem negatif, jaminan atas resiko sama sekali tidak diberikan. Jadi kelemahan sistem negatif adalah pada tidak adanya kepastian lembaga pemikul resiko bilamana pendaftaran dilakukan atas dasar alat bukti yang tidak benar.

Dalam sistem positif, negara bertanggung jawab atas resiko didaftarkannya tanah karena hak yang diperoleh melalui pendaftaran tanah adalah hak yang tidak dapat diganggu gugat (*indefeasible right*). Dalam hal ini subjek pemegang yang sudah didaftar, tidak akan kehilangan baik hak maupun tanahnya, sebab negaralah yang bertanggung jawab untuk membayar ganti rugi kepada pihak yang mengklaim dan terbukti haknya memang diakui benar.

Sebaliknya pada sistem negatif, meskipun pendaftaran sudah dilaksanakan dengan

bukti hak yang sah dan benar, namun hal itu tidak menghilangkan hak pihak lain untuk mengklaim dengan bukti penyangkal. Maka akibat hukumnya, bilamana sangkalan diterima dengan benar, hak dan tanah yang dimiliki pemilik terdaftar akan hilang dan dikembalikan pada pihak yang dinyatakan paling berhak.

Sistem pendaftaran yang kita pakai yaitu sistem negatif tidak mengatur hal ini, karena negara tidak memberikan ganti kerugian terhadap pihak yang dirugikan tersebut juga tidak ada lembaga penyedia dana (asuransi) yang khusus memberikan ganti kerugian itu. Dalam sistem negatif, orang yang sebenarnya berhak atas tanah dapat mengajukan gugatan pada pengadilan atas tanah miliknya meskipun tanah tersebut telah didaftarkan sebagai hak orang lain. Dalam peraturan yang baru disebutkan bahwa masih digunakan sistem negatif sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Tapi diakomodir juga sistem positif, yang diimbangi dengan upaya untuk meningkatkan kebenaran dari data yang terdaftar itu.

Sehingga untuk ke depannya penulis berharap akan ada yang bertanggung jawab untuk memikul resiko bilamana kelak terbukti bahwa pendaftaran tanah dilakukan atas dasar penipuan dengan pemalsuan alat bukti. Sehingga ada suatu keadilan bagi pemilik tanah yang sesungguhnya dan pihak pemegang sertipikat yang beritikad baik. Maka hakekat dari Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini yaitu untuk mengatasi kelemahan pada sistem negatif dapat dilaksanakan. Ketika ini dikaitkan dengan LAP (Proyek Administrasi Pertanahan) yang mengatakan: "...permasalahan tanah selama ini terletak pada sistem administrasi yang pluralistik yang dimiliki masyarakat adat...", terlihat bahwa peraturan ini bertujuan untuk menciptakan homogenitas administrasi pertanahan akan memudahkan kepentingan bisnis untuk memperoleh tanah yang selama ini dimiliki masyarakat adat secara komunal. Dan inilah yang kemudian dinilai banyak pihak semakin mengeliminir keberadaan tanah ulayat.

Selain itu, dalam hal pendaftaran tanah pada masa Orde Baru mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang dinilai

banyak pihak merupakan agenda Bank Dunia dan lembaga keuangan internasional lainnya di Indonesia. Berbeda dengan produk Orde Lama yang bertujuan untuk kepentingan penataan penguasaan tanah melalui landreform, produk hukum Orde Baru tentang pendaftaran tanah ini adalah untuk mencapai kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah melalui sertifikat.

Berdasarkan Legal Policy Pertanahan hal ini dapat dilihat karena semata-mata digunakan sebagai perangkat hukum (*legal instrument*) untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, orientasi pengelolaan sumber daya alam yang lebih berpihak pada pemodal-pemodal besar (*capital oriented*), dimana hal tersebut akan mengabaikan kepentingan dan akses atas sumber daya alam serta mematikan potensi-potensi pengelolaan perekonomian masyarakat lokal. Implementasi pengelolaan yang dilakukan Pemerintah akhirnya bersifat sangat sektoral, sehingga sumber daya alam tidak dilihat sebagai sistem ekologi yang terintegrasi dan tidak terkoordinasi serta berpotensi melanggar hak asasi manusia berkaitan dengan penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam. Hal ini bertentangan dengan Pembukaan alinea IV UUD 1945 yang menyatakan: "..... untuk membentuk suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ....."

Selain itu, dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa: "Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, maka telah dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang Undang Pokok

Agraria yang menyebutkan bahwa : “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat(3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mem-punyai untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut.

Maka berdasarkan *Asas lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki berdasarkan Teori *Stufen Bow* karya Hans Kelsen, selanjutnya disebut sebagai “Teori *Aquo*”), dalam hal ini peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya dalam arti adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

Berdasarkan hal itu, dalam norma Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah sebagai alat bukti yang mutlak maka bertetangan norma Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yang berisikan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. 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.

Hal ini sejalan dengan dengan berbagai indikasi penyimpangan atas beberapa prinsip yang disebut di atas telah terjadi pembelokan prinsip negara hukum, dimana hukum telah dipakai menjadi alat (instrument) untuk kepentingan kekuasaan semata, sehingga masyarakat menganggap perlu untuk mengajukan uji materil. Dengan adanya berbagai permohonan uji materil atas peraturan perundang-undangan yang menyangkut pertanahan, maka perlu diterapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif, serta melaksanakan pene-gakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi.

Selain itu, perlu dilakukan penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui perumusan berbagai aturan pelaksanaan land reform serta penciptaan insentif perpajakan yang sesuai dengan luas, lokasi, dan penggunaan tanah agar masyarakat golongan ekonomi lemah dapat lebih mudah mendapatkan hak atas tanah. Selain itu, menyempurnakan sistem hukum dan produk hukum pertanahan melalui inventarisasi dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan pertanahan dengan mempertimbangkan aturan masyarakat adat, serta peningkatan upaya penyelesaian baik melalui kewenangan administrasi, peradilan.

Sebagai solusi kedepan maka harus ada perbaikan bukan hanya dalam Peraturan Pemerintah tetapi dalam Undang Undang Agraria sendiri yang sudah terlalu lama semenjak Orde Lama sampai Reformasi belum ada perubahan, selain itu dilakukan penyempurnaan kelembagaan pertanahan sesuai dengan semangat otonomi daerah dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, terutama yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas sumber daya manusia bidang pertanahan di daerah. Sebagai contoh perbandingan dengan Negara lain yang sukses dalam Reformasi agrariannya seperti Reforma Agraria di Filipina tidak hanya bagi kaum adat, reforma agraria di bawah *Comprehensive Agrarian Reform Program* (CARP) atau semacam Undang-Undang Pokok Agraria di Filipina memang cukup dapat dikatakan berhasil dalam melahirkan 3 buah lembaga setingkat kementerian yang masing-masing mengatur dan mengurus persoalan agraria di tiga cakupan yang berbeda. Ketiganya adalah *Department Agrarian Reform*

(DAR) yang mengurus *land* dan *access reform* bagi rakyat Filipina; *National Council for Indigenous People* (NCIP) yang mengurus hak-hak masyarakat adat; dan yang terakhir *Department of Environment and Natural Resource* (DENR), yang mengurus usaha-usaha ekstraktif di kawasan perhutanan atau pertambangan (<http://www.kpa.or.id/news/blog/kondisi-agraria-dan-masyarakat-adat-di-3-negara>).

Pemerintah harus terus mencari cara dan sistem dalam rangka optimalisasi tujuan pendaftaran tanah terutama mengenai asas sederhana, aman dan terjangkau, sehingga golongan ekonomi lemahpun dapat termotifasi untuk mendaftarkan tanahnya terutama secara sistematis dan sporadik. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan harus lebih aktif lagi mensosialisasikan kegiatan pendaftaran tanah baik mengenai tata cara, prosedur maupun biayanya serta pentingnya pendaftaran tanah ini bagi pemegang hak. Dan yang lebih penting lagi kantor Pertanahan harus senantiasa melakukan pemutakhiran data tanah agar tidak terjadi overlapping dalam pemberian haknya atau pendaftaran haknya yang dapat menimbulkan masalah hukum yaitu sengketa/perkara. Kantor Pertanahan haruslah senantiasa memutakhirkan datanya terutama buku tanah sebagai bank data.

Maka penulis berpendapat memang seharusnya kelemahan dari sistem negatif ini ditutupi dan pendaftaran tanah kita kedepannya haruslah memilih sistem positif dengan merubah undang agraria. Dimana dalam pelaksanaan legal policy itu dapat dituangkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang memuat asas, dasar, dan norma dalam bidang agraria. Hal ini tentunya harus berdasarkan dari keberadaan asas hukum adalah *conditio sine quanon* bagi norma hukum, karena mengandung nilai-nilai moral dan etis, yang mengarahkan pembentukan hukum yang memenuhi nilai-nilai filosofis berintikan rasa keadilan dan kebenaran, nilai-nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, serta nilai-nilai yuridis yang sesuai dengan hukum yang berlaku, agar tercipta kepastian hukum yang dapat melindungi kepentingan para pemegang sertifikat hak atas tanah, tentunya pemohon hak yang berdasarkan dan atau dilandasi oleh itikad baik (kebenaran baik formil maupun materil) dan asas *Nemo Plus Juris*. Dengan cara

arah kebijaksanaan hukum dalam bidang agraria dalam hal usaha memelihara, mengawetkan, memperuntukan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat, yang hal ini juga terdapat dalam konsep tujuan hukum tanah.

## **Kesimpulan**

Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang 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 mempunyai problem yuridis, yaitu dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa sertifikat akan menjadi alat bukti yang mutlak, sehingga hal ini 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. Sehingga dalam hal ini terjadi pertentangan antara Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang mana kedudukan Undang-Undang lebih tinggi dari Peraturan Pemerintah, sehingga Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan permasalahan sengketa tanah. Karena Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga bertentangan dengan asas yang dipakai dalam sistem pendaftaran tanah, yaitu asas *nemo plus iuris*, yaitu perlindungan diberikan pada pemegang atas hak sebenarnya maka dengan asas ini selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya baik terlepas dari kemungkinan kalah atau menangnya, nanti pengadilan yang menentukan kebenaran itu, hal ini tentunya berdasarkan asas hukum *conditio sine quanon* dalam norma hukum, karena mengandung nilai-nilai moral dan etis, berintikan rasa keadilan dan kebenaran, sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat.

## **Daftar Pustaka**

- Achmad Ali. (2009). *Menguak Teori hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Vol. 1*, Jakarta: Kencana.
- Amiroeddin Syarif. (1987). *Perundang-Undangan Dasar, Jenis Dan Teknik Membuatnya*, Jakarta: Bina Aksara.
- AP. Parlindungan. (1999). *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Hans Kelsen, terj. Raisul Muttaqien. (2010). *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media.
- Herman Soesangobeng. (2002). *Komentar dan Kritik atas Pelaksanaan Lembaga Rechtsverwerking Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997*, Makalah, Jakarta.
- <http://www.kpa.or.id/news/blog/kondisi-agraria-dan-masyarakat-adat-di-3-negara/>. Data dari KPA (Konsorsium Pembaharuan Agraria).
- 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*.
- Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Moh. Mahfud MD. (2010). *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Muchtar Wahid. (2008). *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Jakarta: Republika.
- 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.