

# Kekuatan Pembuktian Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Objek Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

**Antikowati\***

*Faculty of Law, University of Jember, Indonesia*

**Ulfa Rohmati**

*Faculty of Law, University of Jember, Indonesia*

**Andika Putra Ekanugraha,**

*Faculty of Law, University of Jember, Indonesia*

**ABSTRACT:** Inconsistency between Article 41 paragraph (3) of Law Number 2 of 2012 concerning Land Procurement for Development in the Public Interest and Article 19 paragraph (2) letter c of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles in conjunction with Article 32 of Regulation Government Number 24 of 1997 concerning Land Registration. Article 19 paragraph (2) letter c of the UUPA in conjunction with Article 32 of PP Number 24 of 1997 which states that the certificate is valid as a strong evidence. Meanwhile, Article 41 paragraph (3) of Law Number 2 of 2012 explains that the certificate is valid as a means of absolute proof and cannot be contested in the future. The sentence “inviolability in the future raises the perception that Article 41 will give birth to injustice for third parties if he is the rightful owner of the plot of land that is used as the object of land acquisition. This study aims to determine the suitability of the law on land acquisition for development in the public interest with the land registration system in Indonesia and the legal consequences if there are parties who object to proof of ownership of land acquisition objects for development in the public interest. The method used in this research is normative juridical using a statutory approach and a conceptual approach. The method of collecting legal materials is through literature study with deductive analysis. From the results of the study, it can be concluded that the law on land acquisition for development in the public interest is not in accordance with the land registration system in Indonesia which causes if

\*Corresponding author's e-mail : [antikowati@unej.ac.id](mailto:antikowati@unej.ac.id)

there are parties who object to the certificate as proof of ownership of the object of land acquisition, then that party will lose their land rights along with compensation. losses on the implementation of land acquisition if the objecting party can provide other evidence that can weaken the strength of proof of the certificate.

**KEYWORDS:** certificate, land registration, land acquisition



Copyright © 2021 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

#### **HOW TO CITE:**

Antikowati, et all., "*Kekuatan Pembuktian Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Objek Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*" (2022) 2:2 Jurnal Kajian Konstitusi 241-259. ISSN : 2962 – 3707 , DOI: <<https://doi.org/10.19184/jkk.v2i2.33970>>

Submitted: 14/08/2022 Reviewed: 07/09/2022 Revised: 10/10/2022 Accepted: 15/11/2022

## **I. PENDAHULUAN**

Tanah dapat dijadikan sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan hidup bagi bangsa Indonesia sehingga diperlukan adanya campur tangan dari negara untuk ikut mengaturnya.<sup>1</sup> Sesuai amanat Pancasila dan UUD 1945, peran negara untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur diantaranya dengan melakukan pembangunan nasional untuk kepentingan umum dalam segala bidang yang berdampak bagi kehidupan masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan tanah dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah melakukan upaya pengadaan tanah yang pengadaannya memperhatikan prinsip yang terkandung di dalam UUD 1945 dan hukum tanah nasional. Hal tersebut sesuai dengan amanat konstitusional yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Selain itu, Pasal 6 UUPA menjelaskan bahwa semua hak atas tanah

---

<sup>1</sup> Achmad Rubaei, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, (Malang: PUSDERANKUM dan Bayu Media Publishing, 2007), h.1-2.

mempunyai fungsi sosial sehingga penggunaan tanah oleh masyarakat tidak boleh bertentangan dengan hak-hak orang lain dan kepentingan umum.

Pengadaan tanah dilakukan guna memenuhi kebutuhan akan tanah dengan cara pembebasan atau pelepasan hak atas tanah yang harus sesuai dengan prosedur dalam peraturan perundang-undangan. Namun kenyataannya, pelepasan hak atas tanah sering mengalami hambatan atau permasalahan terkait bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Dalam menentukan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dilakukan melalui musyawarah antara pemegang hak, pihak yang membebaskan tanah dan pihak atau instansi yang memerlukan tanah. Ganti kerugian nantinya akan diberikan setelah pemegang hak atas tanah melakukan pelepasan hak atas tanah dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah. Bukti kepemilikan objek pengadaan tanah dapat berupa sertipikat, akta jual beli, girik, letter c maupun bukti kepemilikan hak lama.

Sertipikat menjadi alat pembuktian yang kuat bagi pemegang hak atas tanah dikarenakan sertipikat tergolong dokumen otentik sehingga memiliki kekuatan pembuktian yang mengikat dan sempurna. Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dijelaskan bahwa pemberian surat-surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Perlu diketahui bahwa yang dimaksud dengan surat-surat tanda bukti hak adalah sertipikat sebagaimana penjelasan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 1997). Ketentuan mengenai kekuatan sertipikat tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 menerangkan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sehingga memiliki makna selama tidak dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya maka harus diterima sebagai data yang benar. Berkaitan dengan hal tersebut apabila suatu saat terjadi persengketaan maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.

Akan tetapi terdapat pertentangan ketentuan antara Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA *jo* Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 dengan Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2012) yang berkaitan dengan penyerahan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah yang mana bukti tersebut menjadi satu-satunya alat bukti yang sah dan tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari. Kalimat “tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari” memunculkan persepsi bahwa UU Nomor 2 Tahun 2012 ini khususnya Pasal 41 akan melahirkan ketidakadilan bagi pihak ketiga jika ia merupakan pemilik yang sah dari bidang tanah yang dijadikan sebagai objek pengadaan tanah.

Dari uraian tersebut, dalam penelitian ini peneliti akan menelaah apakah undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah sesuai dengan sistem pendaftaran tanah di Indonesia serta apa akibat hukum apabila dikemudian hari terdapat pihak yang keberatan terhadap bukti kepemilikan objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

## **II. METODE**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yang digunakan untuk mengkaji kaidah atau norma dalam hukum positif.<sup>2</sup> Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber-sumber bahan hukum yang digunakan untuk mengkaji penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan serta menggunakan metode deduktif untuk menganalisis bahan hukum.

---

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2010) at 35.

### III. KESESUAIAN UNDANG-UNDANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DENGAN SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

Pendaftaran tanah secara terminologi berasal dari kata *cadastre* yang dalam bahasa Belanda merupakan istilah teknis untuk menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata *cadastre* berasal dari bahasa latin *capitastrum* yang memiliki arti suatu unit atau *capita* atau *registry* yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Cadastre* dijadikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan identifikasi dan uraian serta sebagai rekaman yang berkesinambungan dari hak atas tanah.<sup>3</sup> Boedi Harsono mengemukakan bahwa pendaftaran tanah ialah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Negara atau Pemerintah dengan teratur dan berkelanjutan, berupa pengumpulan informasi atau data tentang tanah-tanah yang ada di daerah-daerah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya untuk kepentingan masyarakat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharaannya.<sup>4</sup> Selain itu pengertian pendaftaran tanah juga telah diatur dalam Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menjelaskan bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Pasal 19 ayat (1) UUPA *jo* Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan bahwa pendaftaran tanah dilakukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

---

<sup>3</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1999) at 18-19.

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I*, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, (Jakarta: Djambatan, 2008) at 74.

Jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bidang pertanahan menghendaki adanya kepastian tentang hak atas tanah, subyek hak atas tanah, obyek hak dan hukumnya. Kepastian tentang hak, subyek, dan obyek dapat dicapai dengan melaksanakan pendaftaran tanah secara efektif. Untuk kepastian tentang hukumnya dapat diperoleh dengan meletakkan kaidah hukum agraria atau pertanahan dalam peraturan-peraturan tertulis dan menyelenggarakan unifikasi hukum yang berlaku untuk seluruh daerah.

Berkaitan dengan hal itu maka diperlukan adanya sistem pendaftaran tanah, dimana setiap negara menerapkan sistem pendaftaran yang berbeda-beda. Terdapat dua jenis sistem pendaftaran tanah yang dikenal secara umum yaitu sistem pendaftaran tanah publikasi negatif dan sistem pendaftaran tanah publikasi positif. Kedua sistem tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Sistem pendaftaran tanah publikasi negatif cenderung menggunakan sistem pendaftaran akta, sedangkan sistem pendaftaran tanah publikasi positif menggunakan sistem pendaftaran hak.<sup>5</sup>

### **1. Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Negatif**

Sistem pendaftaran tanah publikasi negatif yang ada dalam pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dimana dalam sistem ini PPT atau Pejabat Pendaftaran Tanah cenderung memiliki sikap pasif yang dapat ditunjukkan dengan tidak melakukan pengujian terhadap kebenaran data pada akta yang didaftar. Akta merupakan wujud dari dokumen formal untuk menunjukkan bukti kepemilikan tanah dalam sistem publikasi negatif yang berfungsi sebagai alat bukti perbuatan hukum atau peristiwa yang bersifat kuat. Untuk memperoleh data yuridis tersebut harus dilakukan penelitian terlebih dahulu terhadap tanah yang bersangkutan (*title search*) dimana penelitian tersebut dapat memakan waktu dan biaya akibat memerlukan bantuan ahli.<sup>6</sup> Sistem pendaftaran tanah publikasi negatif ini menganut asas yang bernama “*nemo plus juris*” yang memiliki tujuan untuk melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya

---

<sup>5</sup> *Ibid at 76.*

<sup>6</sup> Uke Mohammad Hussein, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia*, (Jakarta: TRP, 2016) at 12.

dari perbuatan pihak lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak yang sebenarnya.

Sistem pendaftaran tanah publikasi negatif memiliki kelebihan yaitu adanya perlindungan hukum yang diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya sehingga akan terlindungi haknya dari pihak lain yang tidak berhak, adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum sertipikat diterbitkan serta tidak ada batas waktu bagi pemilik hak atas tanah yang sebenarnya untuk menuntut haknya yang telah disertipikatkan oleh pihak lain yang tidak berhak. Di samping kelebihan tersebut, sistem pendaftaran tanah publikasi negatif juga memiliki kelemahan diantaranya<sup>7</sup> pertama, akta yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang (Notaris, PPAT atau ahli hukum) hanya dapat dialihkan apabila pemilik hak atas tanah memiliki hak dan kemampuan untuk mengalihkannya. Kedua, adanya kesulitan dalam memahami dokumen lama yang dibuat sebelumnya dari suatu rangkaian hak-hak terdahulu karena perubahan penggunaan format. Ketiga, tidak adanya kepastian atas keabsahan dari sertipikat yang dikarenakan setiap saat dapat digugat dan dibatalkan apabila terbukti tidak sah dalam penerbitannya. Keempat, instansi penyelenggara pendaftaran hanya menerima data dan keterangan hak yang didaftarkan sebagaimana adanya tanpa dilakukan penelitian secara mendalam. Dalam melakukan mekanisme kerja, pejabat instansi penyelenggara pendaftaran tanah cenderung tidak transparan dan pasif yang dapat menimbulkan ketidakakuratan data dan rawan dari kesalahan dan pemalsuan.

## **2. Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif**

Sistem pendaftaran tanah publikasi positif merupakan perbaikan sekaligus penyempurnaan dari sistem publikasi negatif. Perbaikan kualitas sistem pendaftaran ini dapat dilihat dari adanya kemudahan untuk para pemilik tanah dalam mendapatkan data fisik dan data yuridis tanpa perlu melakukan penelitian terlebih dahulu (*title search*) terhadap akta-akta yang ada dan memberikan kepastian hukum pada tanah yang didaftarkan. Dalam pelaksanaannya, sistem pendaftaran tanah publikasi positif menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) yang dibuktikan dengan

---

<sup>7</sup> Boedi Djatmiko, *Sistem Pendaftaran Tanah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010) at 27.

adanya buku tanah sebagai bentuk penyajian dan penyimpanan data serta penerbitan sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang bersifat mutlak dan dijamin kebenarannya oleh negara serta tidak dapat diganggu gugat. Suatu bidang tanah yang didaftarkan belum dikatakan ada haknya sebelum dilakukan penelitian dan diumumkan oleh instansi penyelenggara pendaftaran tanah atau dengan kata lain hak hanya akan baru diperoleh pada saat dilakukan pendaftaran atau tercatat dalam buku tanah. Sistem pendaftaran tanah publikasi positif memberlakukan penerapan asas itikad baik yang bertujuan untuk melindungi pihak yang beritikad baik memperoleh hak dari pihak yang disangkanya sebagai pemegang hak yang sah dari hak tersebut. Berdasarkan asas ini, pihak yang memperoleh hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah dari hak tersebut walaupun pihak yang mengalihkan hak tersebut ternyata bukan pihak yang berhak. Pihak yang beritikad baik akan mendapatkan *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarnya namanya sebagai pemegang hak dalam buku tanah atau register serta pihak dengan itikad baik ini akan dilindungi dan dijamin hak atas tanahnya.<sup>8</sup> Dalam penerapan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya hanya dapat menuntut kembali haknya jika dapat membuktikan bahwa pihak yang telah memperoleh haknya tersebut tidak beritikad baik. Konsekuensi dari penerapan asas itikad baik ini adalah seseorang akan selalu kehilangan haknya apabila hak tersebut dialihkan oleh pihak lain tanpa sepengetahuan pemilik yang sebenarnya.

Meskipun demikian, sistem publikasi positif memiliki beberapa kelebihan yakni pertama, negara memberikan jaminan kepada pemegang hak yang terdaftar dalam daftar umum dari adanya tuntutan atau pengakuan dari pihak ketiga. Negara akan memberikan jaminan dana kompensasi apabila terjadi kekeliruan prosedur dalam pendaftaran yang menimbulkan kerugian bagi pihak yang mungkin berhak. Jaminan keamanan bagi tanah tersebut memiliki tiga kriteria yakni benda (*property*) atau tanah yang terdaftar (*the property register*), kepemilikan atau penguasaan (*the proprietorship register*), dan jaminan

---

<sup>8</sup> Harsono, *supra* note 4.

hak-hak yang ada (*the charges register*).<sup>9</sup> Kedua, kebenaran dalam tanda bukti hak bersifat mutlak sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Selain itu dalam sistem publikasi positif ini pejabat pendaftaran tanah memiliki sikap aktif dimana mereka tidak hanya menerima begitu saja keterangan tentang hak atau status tanah yang didaftarkan tetapi akan memeriksanya terlebih dahulu dengan cermat dan teliti sehingga jarang terjadi kesalahan. Namun sistem publikasi positif bukanlah sistem yang sempurna dikarenakan masih memiliki kelemahan<sup>10</sup> yaitu dalam sistem ini setiap pendaftaran hak dan peralihan hak diperlukan pemeriksaan terlebih dahulu secara teliti sebelum pihak tersebut didaftarkan sebagai pemilik hak atas tanah sehingga dalam hal ini memerlukan peran aktif dari petugas pendaftaran tanah. Kedua, peran aktif dari petugas pendaftaran tanah dalam hal penelitian membutuhkan waktu lama dan prasarana yang mahal sehingga menimbulkan kesan bahwa proses pendaftaran terlalu rumit dan dipersulit. Ketiga, pemilik hak atas tanah yang sebenarnya akan kehilangan haknya diluar perbuatannya dan diluar kesalahannya. Selain itu dalam penyelesaian permasalahan, wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang administratif akibat penerbitan sertipikat bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat.

Dari kedua sistem pendaftaran tanah tersebut, Indonesia memilih untuk tidak menerapkan salah satu sistem tersebut secara murni melainkan Indonesia memiliki sistem pendaftaran tanah tersendiri yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sebagaimana pendapat dari R. Suprpto yang menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran tanah negatif bertendensi positif yang memiliki arti pendaftaran hak-hak atas tanah dilakukan berdasarkan data-data positif, pejabat yang diberikan tugas untuk melaksanakan pendaftaran tanah memiliki wewenang dalam pengujian kebenaran data-data yang digunakan sebagai dasar pendaftaran hak. Pendaftaran merupakan jaminan kepastian hukum dan alat pembuktian

---

<sup>9</sup> Moh Akli, "Sistem Pendaftaran Tanah Menurut Hukum Positif Nasional" (2013) 1:1 Jurnal Media Hukum at 69–70.

<sup>10</sup> Djatmiko, *supra* note 7.

yang kuat namun masih dapat dibantah dan digugat di Pengadilan.<sup>11</sup> Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Adrian Sutedi yang mengatakan bahwa hukum tanah nasional menganut sistem publikasi negatif tetapi bukan negatif murni melainkan sistem negatif yang mengandung unsur positif.<sup>12</sup> Penulis setuju dengan pendapat tersebut bahwa sistem pendaftaran tanah yang diterapkan di Indonesia ialah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif yang dapat diketahui dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.” Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah akan diperoleh suatu tanda bukti yang digunakan untuk menunjukkan kepemilikan hak atas tanah dan surat tanda bukti tersebut dapat dijadikan sebagai alat pembuktian yang kuat. Surat tanda bukti hak ini bernama sertipikat sebagaimana penjelasan dalam Pasal 1 angka 20 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi “sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.” Penerapan sistem publikasi negatif bertendensi positif oleh Indonesia dapat dilihat juga dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang mana sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kata “kuat” yang terdapat dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 memiliki makna data fisik dan data yuridis yang ada dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar apabila tidak dapat dibuktikan sebaliknya baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum di dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Namun, sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat masih dapat dibatalkan apabila terjadi kecacatan hukum administratif serta pembatalan sertipikat dapat dilakukan guna melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Selain

---

<sup>11</sup> R Suprpto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, (Jakarta: Mustari, 2006) at 324.

<sup>12</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010) at 121.

itu berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 memberikan penjelasan bahwa pihak lain tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum jika selama jangka waktu 5 (lima) tahun semenjak sertipikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, pihak lain tersebut tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan terkait penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum itu dengan itikad baik dan secara nyata dikuasai oleh orang atau badan hukum tersebut. Adanya penerbitan sertipikat sebagai tanda bukti dan alat bukti kepemilikan hak atas tanah ini menunjukkan bahwa sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) dimana petugas pendaftaran tanah bersifat aktif dalam meneliti kebenaran data fisik dan data yuridis dari objek yang didaftarkan dengan tujuan agar tercipta jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dimana hal ini juga menjadi bukti bahwasanya negara Indonesia menerapkan sistem publikasi negatif bertendensi positif.

Dengan penerapan sistem publikasi negatif bertendensi positif tersebut, maka kepemilikan sertipikat atas tiap bidang tanah dirasa penting dikarenakan dapat memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah serta dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sah menurut hukum apabila terjadi persengketaan terhadap suatu bidang tanah. Seringnya terjadi sengketa pertanahan menunjukkan bahwa tanah memiliki peran penting bagi kehidupan manusia misalnya dalam hal pembangunan. Tanah yang digunakan untuk pembangunan dapat berupa tanah yang dikuasai oleh negara secara langsung atau tanah yang sudah dimiliki dengan suatu hak oleh subyek hukum. Akan tetapi semakin berkembang pesatnya pembangunan menyebabkan luas tanah semakin berkurang sehingga pemerintah dalam melakukan pembangunan untuk kepentingan umum seringkali menggunakan tanah milik masyarakat dengan tetap memperhatikan ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Kegiatan untuk mendapatkan dan menggunakan tanah masyarakat untuk pembangunan bagi kepentingan umum sering disebut dengan pengadaan tanah. Istilah

pengadaan tanah pertama kali digunakan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kemudian pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diharapkan dapat menjadi landasan hukum yang kuat guna memperlancar kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dan dapat memberikan perlindungan hukum bagi para pemegang hak atas tanah. Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 ini, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Imam Koeswahyono mengartikan pengadaan tanah sebagai sesuatu perbuatan hukum yang dilakukan pemerintah guna memperoleh tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberi ganti rugi kepada pemilik tanah (perseorangan atau badan hukum) berdasarkan cara dan besar nominal tertentu.<sup>13</sup> Sementara itu pengadaan tanah menurut Gunanegara ialah proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang berada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.<sup>14</sup>

Proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah ini akan disertai dengan pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Bentuk ganti rugi yang dapat diberikan berdasarkan Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 yaitu uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pada saat pemberian ganti kerugian ini pihak yang berhak wajib melakukan pelepasan hak atas tanah dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan sesuai penjelasan dalam Pasal 41 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2012.

---

<sup>13</sup> Imam Koeswahyono, "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum" (2008) 1:1 Jurnal Konstitusi at 11.

<sup>14</sup> Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Tata Nusa, 2008) at 11.

Akan tetapi dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 ini tidak menguraikan secara jelas mengenai bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah yang harus diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah. Jenis-jenis bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah sebagai dasar pemberian ganti kerugian pada UU Nomor 2 Tahun 2012 dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 21 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah ada berbagi macam diantaranya sertifikat, girik, letter c, dan bukti kepemilikan hak lama lainnya. Girik dan letter c menjadi bukti kepemilikan hak atas tanah sejak sebelum berlakunya UUPA. Namun setelah diberlakukannya UUPA, girik dan letter c sudah tidak diterbitkan lagi dan apabila masih terdapat pihak yang menggunakan girik dan letter c sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah maka tetap diakui oleh pemerintah untuk sementara waktu dengan catatan harus segera dilakukan pendaftaran tanah agar mendapatkan sertifikat hak atas tanah yang menjadi satu-satunya bukti kepemilikan hak atas tanah.<sup>15</sup>

Hal ini menandakan jika sertifikat telah menjadi alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat sebagaimana ketentuan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA *jo* Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997. Sementara itu jika ditinjau dari Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 yang menerangkan bahwa “bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari” dapat menimbulkan pandangan yang berbeda. Kalimat “tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari” tersebut cenderung menunjukkan bahwa sertifikat sebagai alat bukti yang bersifat mutlak bukan alat bukti yang kuat sebagaimana penjelasan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA *jo* Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997. Selain itu, ketentuan yang terdapat pada Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak sesuai dengan sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia. Unsur-unsur yang terdapat dalam bunyi Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 secara keseluruhan mengarah pada jenis sistem pendaftaran tanah publikasi positif, bukan sistem publikasi negatif bertendensi positif yang selama ini diterapkan oleh negara Indonesia. Ciri dari

---

<sup>15</sup> Rugeri Roring, “Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”, (2017) VI:5 Lex Crimen at 63.

sistem publikasi yang diterapkan oleh Indonesia dapat dilihat dari penerbitan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat hak atas tanah sehingga masih dapat dilakukan gugatan ke Pengadilan apabila terdapat pihak yang keberatan terhadap penerbitan sertipikat hak atas tanah. Namun Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 lebih mengarah pada penerapan sistem publikasi positif yang dicirikan dengan daya kekuatan pembuktian sertipikat yang bersifat mutlak sehingga pihak yang mendaftarkan diri sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya dalam arti apabila terdapat pihak lain yang keberatan terhadap penerbitan sertipikat hak atas tanah dia tidak melakukan gugatan ke Pengadilan dan data yang tercantum di dalam sertipikat hak atas tanah dijamin kebenarannya oleh negara. Adanya kalimat “tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari” yang terdapat pada Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 tersebut dapat menimbulkan ketidakadilan bagi pihak ketiga apabila ia merupakan pemilik yang sah dari bidang tanah yang dijadikan sebagai objek pengadaan tanah. Ketidakadilan ini timbul karena hak seseorang yang namanya tercantum dalam bukti kepemilikan tanah akan hapus setelah adanya penyerahan bukti tersebut sehingga pemilik yang sah tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan di kemudian hari, yang bermakna bahwa pemilik yang sah akan kehilangan hak atas tanahnya serta tidak memperoleh ganti kerugian dari pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan demikian dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak sesuai dengan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif bertendensi positif yang diterapkan di Indonesia dimana sistem pendaftaran tanahnya akan memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 19 UUPA *jo* Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997.

#### **IV. AKIBAT HUKUM APABILA TERDAPAT PIHAK YANG KEBERATAN TERHADAP BUKTI KEPEMILIKAN OBJEK**

## PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah dengan instansi yang memerlukan tanah. Selain itu, pada prinsipnya pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara musyawarah sehingga mereka terlibat dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Namun dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terkadang masih sering ditemui sengketa yang terjadi antara pihak yang berhak dengan instansi yang memerlukan tanah. Pengertian sengketa dalam hal ini yaitu perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Sengketa yang dimaksud disini adalah sengketa pertanahan terkait pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diantaranya terkait besarnya ganti kerugian dan kepemilikan objek pengadaan tanah. Kedua hal ini saling berkaitan sebab pada saat pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak wajib untuk melakukan pelepasan hak atas tanah. Sementara itu untuk kepemilikan objek pengadaan tanah harus ditunjukkan dengan adanya alat bukti penguasaan hak atas tanah seperti sertifikat tanah. Pelepasan hak atas tanah nantinya disertai dengan penyerahan bukti kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah dan kemudian pihak yang berhak baru akan menerima ganti kerugian yang telah disepakati sebelumnya. Meskipun bukti kepemilikan objek pengadaan tanah telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah, pihak yang berhak memiliki tanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan data yang terdapat dalam bukti kepemilikan objek pengadaan tanah tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 41 ayat (4) UU Nomor 2 Tahun 2012.

Objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ditunjukkan dengan sertipikat yang berlaku sebagai tanda bukti bahwa objek pengadaan tanah tersebut diakui secara sah menurut hukum. Sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan objek pengadaan tanah menjadi satu-satunya alat bukti yang sah dan bersifat mutlak sehingga tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari sebagaimana ketentuan Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012. Namun dikarenakan Indonesia menerapkan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif bertendensi positif sesuai ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA *jo* Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 maka sertipikat sebagai bukti kepemilikan objek pengadaan tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dimana data fisik dan data yuridis yang terdapat di dalam sertipikat dianggap sebagai data yang benar selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya. Sesuai dengan tujuannya, penerbitan sertipikat ditujukan untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah sebagaimana ketentuan Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997. Dengan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif bertendensi positif yang diterapkan oleh Indonesia, negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat yang berarti bahwa nama yang tercantum dalam sertipikat tidak mutlak sebagai pemilik hak atas tanah sehingga apabila terdapat pihak lain yang merasa keberatan dengan adanya sertipikat tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Ketentuan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 memberikan perlindungan hukum bagi para pemegang sertipikat hak atas tanah dimana seseorang yang namanya tercantum dalam sertipikat tidak dapat digugat oleh pihak lain yang mempunyai hak atas tanah setelah lewat 5 (lima) tahun dan statusnya sebagai pemilik hak atas tanah akan terus dilindungi sepanjang tanah tersebut diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara nyata oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Apabila terdapat pihak yang keberatan dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut, ia dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan

tanah atau penerbitan sertipikat dengan catatan keberatan atau gugatan tersebut tidak diajukan lebih dari 5 (lima) tahun.

Pemegang sertipikat yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut dapat merasa aman akan kepemilikan tanahnya jika telah lewat 5 (lima) tahun sejak penerbitan sertipikat. Dengan lewatnya waktu 5 (lima) tahun tersebut, pemegang sertipikat tidak dapat digugat kepemilikan hak atas tanahnya sebab pihak yang keberatan ini dianggap tidak menggunakan haknya untuk melakukan gugatan kepada pemegang sertipikat guna mempertahankan kepemilikan tanahnya. Meskipun demikian, jika melihat pada kenyataannya masih dimungkinkan pemegang hak yang sebenarnya menggugat kepemilikan tanahnya melalui Pengadilan Negeri apabila kepemilikan tanah oleh pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat tidak didasarkan pada itikad baik. Dari uraian tersebut, terlihat bahwa UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 memperhatikan dua asas yaitu asas *nemo plus juris* dan asas itikad baik. Kedua asas ini digunakan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang sebenarnya. Asas *nemo plus juris* menyatakan jika seseorang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya yang bermakna bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Sementara itu, asas itikad baik mengatakan bahwa orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum sehingga jelas bahwa tujuan dari asas itikad baik adalah untuk melindungi orang yang beritikad baik dalam kepemilikan hak.<sup>16</sup>

Mengenai pihak yang keberatan terhadap adanya sertipikat, ia harus dapat membuktikan bahwa suatu bidang tanah tersebut miliknya dengan disertai alat bukti lain. Contoh alat bukti lain yang dapat melemahkan kekuatan pembuktian sertipikat ialah keputusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah hak milik dari penggugat, atau putusan Pengadilan berkekuatan hukum tetap yang membatalkan sertipikat tersebut atau menyatakan bahwa sertipikat itu tidak memiliki

---

<sup>16</sup> Christina Tri Budhayati, "Jaminan Kepastian Kepemilikan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Menurut UUPA" (2018) 2:2 Refleksi Hukum at 132–133.

kekuatan hukum tetap.<sup>17</sup> Apabila bukti pendukung yang diajukan oleh pihak yang keberatan telah diakui kebenarannya, maka sertipikat yang dijadikan sebagai bukti kepemilikan objek pengadaan tanah dianggap tidak sah dan cacat secara administratif. Hal tersebut menimbulkan pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat kehilangan haknya dan tanah tersebut menjadi milik pihak yang keberatan sebagai pemegang hak yang sebenarnya. Jika dikaitkan dengan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, telah jelas bahwa bukti kepemilikan objek pengadaan tanah yang sah dimiliki oleh pihak yang keberatan sehingga yang berhak menerima ganti kerugian atas pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah pihak yang keberatan sebagai pemegang hak atas tanah yang sebenarnya.

## **V. KESIMPULAN**

Undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak sesuai dengan sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum cenderung menerapkan sistem pendaftaran tanah publikasi positif yang dapat dilihat dalam Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 dimana sertipikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat. Sementara itu, Indonesia menerapkan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif bertendensi positif yang mana sertipikat menjadi alat pembuktian yang kuat sebagaimana ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA *jo* Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Akibat hukum apabila terdapat pihak yang keberatan dengan adanya bukti kepemilikan objek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat sebagai bukti kepemilikan objek pengadaan tanah akan kehilangan hak atas tanahnya beserta ganti

---

<sup>17</sup> Klaudius Ilkam Hulu, "Kekuatan Alat Bukti Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Bukti Kepemilikan Hak" (2021) 1:1 Panah Keadilan at 29–30.

kerugian atas pelaksanaan pengadaan tanah jika pihak yang keberatan dapat memberikan bukti lain yang dapat melemahkan kekuatan pembuktian sertipikat.

## DAFTAR PUSTAKA

Djarmiko, Boedi, *Sistem Pendaftaran Tanah* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010).

Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Jakarta: Tata Nusa, 2008).

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria*, revisi ed (Jakarta: Djambatan, 2008).

Hussein, Uke Mohammad, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia* (Jakarta: TRP, 2016).

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media grup, 2010).

Parlindungan, AP, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju).

Rubaei, Achmad, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, pertama ed (Malang: PUSDERANKUM dan Bayu Media Publishing, 2007).

Suprpto, R, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek* (Jakarta: Mustari, 2006).

Sutedi, Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Akli, Moh, "Sistem Pendaftaran Tanah Menurut Hukum Positif Nasional" (2013) 1:1 Jurnal Media Hukum 69–70.

Budhayati, Christina Tri, "Jaminan Kepastian Kepemilikan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Menurut UUPA" (2018) 2:2 Refleksi Hukum 132–133.

Hulu, Klaudius Ilkam, “Kekuatan Alat Bukti Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Bukti Kepemilikan Hak” (2021) 1:1 Panah Keadilan 29–30.

Koeswahyono, Imam, “Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum” (2008) 1:1 Jurnal Konstitusi 11.

Roring, Rugeri, “Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997” (2017) VI:5 Lex Crimen 63.