

**PENGARUH PENERAPAN STELSEL NEGATIF TERHADAP DUPLIKASI
KEPEMILIKAN TANAH
DIKAITKAN DENGAN PENGEMBANGAN PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT**

***STELSEL NEGATIVE EFFECT OF DUPLICATE LAND TENURE ASSOCIATED WITH
DEVELOPMENT OF PUBLIC HOUSING***

**Irsyad Surawirawan dan
Martin Roestamy**

Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana
Universitas Djuanda Bogor

Jl. Tol Ciawi No. 1, Kotak Pos 35, Bogor 16720.

E-mail : magister.hukum@unida.ac.id

Korespondensi : Irsyad Surawirawan, Tel. . 082226668677

e-mail : Irsyadsurawirawan@yahoo.com

**Jurnal
Living Law,
Vol. 8, No. 1,
2016
hlm. 73-81**

Abstract : *In the system of negative publicity, not registration but the validity of a legal act performed that determines the transfer of rights to the buyer. Registration of rights does not make people who obtained land from unauthorized parties, into a new right holder. Legal certainty over land right, do not materialize as expected. Identification of this research are : 1) How can the application of a negative stelsel against registration to land titles; 2) How is the effectiveness of the legal settlement of the holders of right to land when there are multiple land ownership rights in the case of the construction of the flats by PT. Gaperi Prima; 3) How is the prevention of the application of negative stelsel against duplication of community land ownership. This study uses normative juridical approach. Normative juridical research stage, using literature study (review of the literature). Result of this research are : 1) Registration of land with negative publicity system does not provide legal certainty; 2) The National Land Agency is less effective in resolving duplication of land ownership on the flats development by PT. Gaperi Prima; 3) What is proposed in the registration system of negative publicity should be credible.*

Keywords : *Stelsel, Duplicate Land Tenure, Public Housing Development.*

Abstrak : Dalam sistem publikasi negatif, bukan pendaftaran tetapi sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnyanya hak kepada pembeli. Pendaftaran hak tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru. Kepastian hukum terhadap hak atas tanah, tidak terwujud seperti yang diharapkan. Identifikasi penelitian ini yaitu: 1) Bagaimana penerapan stelsel negatif terhadap pendaftaran sertifikat tanah?; 2) Bagaimana efektifitas penyelesaian hukum terhadap pemegang hak atas tanah bila terdapat kepemilikan hak atas tanah ganda dalam kasus pembangunan Rumah Susun oleh PT. Gaperi Prima?; 3) Bagaimana pencegahan atas penerapan stelsel negatif terhadap duplikasi kepemilikan tanah masyarakat?. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Tahap penelitian yuridis normatif, menggunakan studi kepustakaan (penelaahan terhadap literatur). Hasil dari penelitian ini yaitu: 1) Pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum; 2) Badan Pertanahan Nasional kurang efektif dalam menyelesaikan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah ganda pembangunan Rumah Susun oleh PT. Gaperi Prima; 3) yang diajukan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya.

Kata Kunci : *Stelsel, Duplikasi Kepemilikan Tanah, Perumahan Rakyat.*

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat dibutuhkan manusia, dimana kebutuhan manusia akan tanah selalu bertambah, dan ketersediaan akan tanah terbatas. Kebutuhan tanah tersebut baik dari segi ekonomi, sosial maupun segi teknologi. Tanah juga merupakan tempat dimana manusia hidup dan berkembang, serta sumber bagi kepentingan hidup manusia pada umumnya. Oleh karena terbatasnya tanah maka berdampak kepada nilai jual tanah yang semakin tinggi karena didasarkan pada semakin banyaknya permintaan atas tanah untuk pembuatan sarana umum, seperti hotel, rumah sakit, rumah susun, rumah makan dan apartemen ataupun sarana pribadi seperti rumah, villa dan lain-lain.

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.¹

Di Indonesia masalah sumber daya alam diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Pasal 33 ayat (4) disebutkan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini rakyat diwajibkan mempergunakan air, tanah dan kekayaan alam lainnya dengan sebaik-baiknya dan negara selaku badan penguasa atas bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berwenang untuk mengatur dalam rangka mencapai sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat Indonesia. Pemerintah dalam rangka menjamin kepastian hukum yaitu dengan mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Dalam hal ini kepastiannya mengenai letak batas luas tanah, status tanah dan orang yang berhak atas tanah, dan pemberian surat berupa sertipikat.

Tujuan dari pendaftaran tanah tersebut tercantum dalam UUPA Pasal 19 yang menyebutkan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Dalam Pasal ini dimaksudkan bahwa Pemerintah mempunyai kewajiban agar warga diseluruh Indonesia melakukan Pendaftaran tanah agar mencapai kepastian hukum sehingga meminimalisir terjadinya sengketa tanah.² Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang di daftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster*, adalah *fiscaal cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).³

Ketentuan tentang kepastian hukum hak atas tanah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang

¹Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia, 2007, hlm. 1.

² Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

³Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 278.

Pendaftaran Tanah. Kemudian sesuai dengan dinamika dalam perkembangannya, peraturan pemerintah tersebut diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan pemerintah terbaru ini memang banyak dilakukan penyederhanaan persyaratan dan prosedur untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Ketentuan mengenai Pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah selanjutnya disebut PP 24/1997, yang mulai berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, yang sejak tahun 1961 mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pemerintah melakukan kegiatan pendaftaran tanah dengan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang dilakukan dalam kegiatan pendaftaran selama ini, mulai dari permohonan seorang atau badan, diproses sampai dikeluarkan bukti haknya (sertipikat) dan dipelihara data pendaftarannya dalam buku tanah.⁴

Kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan dalam hal pemanfaatan tanah didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, dan orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁴Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2010, hlm. 104.

Menurut Badan Pertanahan Nasional⁵, jumlah bidang-bidang tanah diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini tidak kurang dari 80 juta bidang. Apabila mempertimbangkan pokok-pokok tujuan dari UUPA di atas, jelas bahwa semestinya terhadap 80 juta bidang tanah tersebut, telah dapat diberikan kepastian hukumnya bagi para pemilik bidang tanah yang bersangkutan. Namun, kenyataan yang ada tampaknya tidaklah demikian, sebab pencapaian dari pendaftaran tanah yang dilakukan hingga saat ini baru berkisar 30 juta sertipikat bidang tanah.

Dengan demikian masih jauh lebih banyak bidang-bidang tanah di wilayah Indonesia ini yang belum memiliki kepastian hukum. Hal ini menunjukkan bahwa betapa besarnya beban yang ditanggung oleh UUPA untuk mengentaskan ketidakpastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi para pemilik tanah di Indonesia. Apabila jumlah bidang tanah yang telah terdaftar (bersertipikat) tersebut dihitung dalam kurun waktu 45 tahun, maka rata-rata hasil pendaftaran tanah yang dilakukan setiap tahun hanya berkisar 650.000 bidang. Selanjutnya apabila diasumsikan pada masa yang akan datang rata-rata tingkat kinerja pendaftaran tanah ini sama dengan masa sebelumnya, maka sisa bidang tanah yang belum memiliki kepastian hukum di seluruh persada nusantara ini akan selesai dalam jangka waktu 75 tahun dari sekarang.⁶

Mahkamah Agung dalam putusannya tanggal 18 September 1975 Nomor 495 K/Sip/1975 menegaskan bahwa:

“Mengingat stelsel negatif tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarnya nama seorang di dalam register bukanlah berarti absolut menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidakabsahannya dapat

⁵ Badan Pertanahan Nasional, *Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta: Biro Hukum dan Humas BPN, 2005, hlm. 4.

⁶*Ibid.*, hlm. 6.

dibuktikan oleh pihak lain (seperti haknya dalam perkara ini)".

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, maka dapat diringkas bahwa kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan UUPA mengandung dua dimensi yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat geo-referensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan. Secara ringkas, salinan dari peta dan buku pendaftaran tanah tersebut dikenal dengan sebutan Sertipikat Tanah. Namun dalam prakteknya, kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut kadangkala tidak terwujud seperti yang diharapkan. Seperti yang terjadi di Kabupaten Bogor dimana terdapat kasus "Alas Hak Atas Tanah Ganda", pada pembangunan Rumah Susunoleh PT. Gaperi Prima terletak di Desa Kedungwaringin Kecamatan Bojong Gede Kabupaten Bogor, yaitu pada saat akan melakukan pembangunan dan mengajukan perizinan harus ditunda dahulu karena ada masyarakat yang merasa memiliki, menguasai serta memanfaatkan tanah yang akan dibangun tersebut dan merasa belum pernah menjual belikan dengan pihak manapun sedangkan PT. Gaperi Prima sudah menguasai lahan tersebut dengan terbitnya Sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama PT. Gaperi Prima yang semuanya secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor.

METODE PENELITIAN

Dalam uraian metode penelitian ini dimuat dengan jelas metode penelitian yang digunakan oleh peneliti, yaitu dengan menggunakan metode berimplikasi kepada teknik pengumpulan dan analisis data serta kesimpulan penelitian.

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti yaitu Metode Pendekatan Yuridis Normatif yaitu dengan meneliti pada data bahan hukum berupa pengaruh stelsel negatif terhadap duplikasi kepemilikan tanah dikaitkan dengan pengembangan perumahan bagi masyarakat. Yuridis Sosiologis untuk dapat lebih mendalami atas hasil penelitian ini, peneliti juga akan melakukan pendekatan secara yuridis sosiologis agar lebih diketahui implikasi peraturan perundang-undangan tentang pengaruh stelsel negatif terhadap duplikasi kepemilikan tanah dikaitkan dengan pengembangan perumahan bagi masyarakat, yang ditinjau dari aspek ekonomis.

PEMBAHASAN

A. Penerapan Stelsel Negatif Terhadap Pendaftaran Sertifikat Tanah

Dalam sistem publikasi negatif, negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan.

Secara umum, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif mempunyai karakteristik yakni:

1. Pindahan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pindahan hak

- harus dibukukan dalam daftar-daftar umum;
2. Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui;
 3. Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya;
 4. Tidak seorangpun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik;
 5. Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri;
 6. Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah. Dengan kata lain buku tanah bisa saja berubah sepanjang dapat membuktikan bahwa dialah pemilik tanah yang sesungguhnya melalui putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.⁷

Pendaftaran tanah sistem publikasi negatif tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang hak yang baru. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* bahwa orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dimilikinya. Data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.⁸ Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan

terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah.

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

Jadi ciri pokok sistem publikasi negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik. Haknya tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar adalah pemilik yang berhak (*de eigenlijke eigenaar*). Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dan pembeli hak-hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai.⁹

B. Efektifitas Penyelesaian Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Bila Terdapat Kepemilikan Hak Atas Tanah Ganda dalam Kasus Pembangunan Rumah Susun Oleh PT. Gaperi Prima

⁷ Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Jakarta: Cipta Jaya, 2006, hlm. 59-60.

⁸ Harsono, *Op.cit.*, hlm. 81-82.

⁹ Adrian Sutedi, *Loc.cit.*

Konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk:

1. Hak-hak atas tanah yang bersifat primer.
2. Hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder.

Pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya. Dalam UUPA terdapat beberapa hak atas tanah yang bersifat primer yaitu:¹⁰

- a. Hak Milik atas tanah (HM);
- b. Hak Guna Usaha (HGU);
- c. Hak Guna Bangunan (HGB);
- d. Hak Pakai (HP).

Selain hak primer atas tanah di atas terdapat pula hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang bersifat sementara. Dikatakan bersifat sementara karena hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu terbatas, dan dimiliki oleh orang lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 53 UUPA yang mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:

- a. Hak gadai;
- b. Hak usaha bagi hasil;
- c. Hak menumpang;
- d. Hak menyewa atas tanah pertanian.

Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Rumah Susun (UURS) Nomor 16 Tahun 1985, rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara atau hak pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya menurut Pasal 7 ayat (2) UURS Nomor 16 Tahun 1985 dinyatakan bahwa penyelenggaraan pembangunan yang membangun rumah susun di atas tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan

wajib menyelesaikan status hak guna bangunan di atas hak pengelolaan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan.

Salah satu aspek yang penting dalam hukum tanah menurut UUPA adalah hubungan antara tanah dengan benda yang melekat padanya. Kepastian akan kedudukan hukum dari benda yang melekat pada tanah itu sangat penting karena menyangkut pengaruh yang sangat luas terhadap segala hubungan hukum yang berkenaan dengan tanah dan benda yang melekat padanya. Sedangkan konsep kepemilikan hak atas tanah pada satuan rumah susun tidaklah sepenuhnya menganut asas pemisahan horizontal karena kepemilikan atas tanah pada satuan rumah susun merupakan kepemilikan bersama dari seluruh pemegang hak milik atas satuan bangunan rumah susun, bukan merupakan kepemilikan perorangan sebagaimana yang dianut dalam asas pemisahan horizontal dalam UUPA tersebut.

Menurut Pasal 8 ayat (1) UURS Nomor 16 Tahun 1985, satuan rumah susun dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Pasal 8 ayat (2) UURS Nomor 16 Tahun 1985 menyatakan hak milik atas satuan rumah susun adalah hak milik atas satuan yang bersifat perseorangan dan terpisah. Pasal 8 ayat (3) UURS Nomor 16 Tahun 1985 menegaskan bahwa hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi juga hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama, yang semuanya menyatakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan. Pasal 8 ayat (4) UURS Nomor 16 Tahun 1985 menegaskan hak atas bagian bersama, benda bersama dan hak atas tanah bersama didasarkan atas luas atau nilai satuan rumah susun yang bersangkutan pada waktu satuan tersebut diperoleh pemiliknya yang pertama.

¹⁰ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 64.

Pasal 10 ayat (1) UURS Nomor 16 Tahun 1985 menyatakan hak milik atas satuan rumah susun yang meliputi hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama dapat beralih dengan cara pemindahan hak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pasal 10 ayat (2) UURS Nomor 16 Tahun 1985, pemindahan hak satuan rumah susun tersebut dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dan didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan menurut peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.

C. Pencegahan Atas Penerapan Stelsel Negatif Terhadap Duplikasi Kepemilikan Tanah Masyarakat

Dalam sistem publikasi negatif, bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran hak tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru.

Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* yaitu suatu asas yang menyatakan orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai. Maka, data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan karena sertipikat sebagai alat bukti yang kuat yang artinya masih dimungkinkan adanya perubahan kalau terjadi kekeliruan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak sebenarnya.

Sistem publikasi yang dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria Dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif.

Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas bahwa usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Artinya selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar, demikian juga yang terdapat dalam sertipikat hak. Jadi data tersebut sebagai alat bukti yang kuat.

Namun demikian sistem publikasinya juga bukan positif, seperti yang tercantum dalam penjelasan Umum C/7 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 "pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan, bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif".

Meskipun sebagai alat bukti yang kuat, namun pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga "*acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*" adalah lampaunya waktu

sebagai sarana untuk memperoleh hak atas tanah. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga "kadaluarsa" (*rechtsverweering*) adalah lampaunya waktu yang menyebabkan orang menjadi kehilangan haknya atas tanah yang semula dimilikinya.¹¹

KESIMPULAN

1. Penerapan stelsel negatif terhadap pendaftaran sertifikat tanah, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang diajukan.
2. Efektifitas penyelesaian hukum terhadap pemegang hak atas tanah bila terdapat kepemilikan hak atas tanah ganda dalam kasus pembangunan Rumah Susun oleh PT. Gaperi Prima, yaitu Badan Pertanahan Nasional bukanlah lembaga negara di bidang yudikatif, sehingga Badan Pertanahan Nasional kurang efektif dalam menyelesaikan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah ganda pembangunan Rumah Susun oleh PT. Gaperi Prima, namun walaupun demikian Badan Pertanahan Nasional mempunyai wewenang untuk menyelesaikan setiap masalah pertanahan termasuk masalah sertifikat ganda. Wewenang ini hanya sebatas wewenang administrasi saja yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional itu sendiri. Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan

memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak adalah musyawarah. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak Badan Pertanahan Nasional tempuh dalam sengketa sertifikat ganda adalah negosiasi, mediasi dan fasilitasi.

3. Pencegahan atas penerapan stelsel negatif terhadap duplikasi kepemilikan tanah masyarakat, data yang diajukan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Badan Pertanahan Nasional tidak menjamin kebenaran data yang diajukan karena sertipikat sebagai alat bukti yang kuat yang artinya masih dimungkinkan adanya perubahan kalau terjadi kekeliruan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak sebenarnya.

SARAN

1. Perlunya ada aturan dalam tata administrasi pertanahan yang bisa menjadi payung hukum dalam memberikan kepastian hak terhadap obyek hak atas tanah yang telah pernah menjadi sengketa di lembaga peradilan dan telah berkekuatan hukum tetap.
2. Badan Pertanahan Nasional sebaiknya mengeluarkan suatu sistem atau cara baru dalam proses pendaftaran tanah. Badan Pertanahan Nasional juga harus lebih teliti atas data-data yang diberikan pemohon untuk melakukan pendaftaran tanah, apakah data dari pemohon itu sesuai dengan keadaan tanah atau tidak.
3. Perlunya peningkatan sumber daya manusia bagi aparat Badan Pertanahan Nasional dalam hal kemampuan dan keahlian di bidang hukum dan kajiannya yang berkaitan dengan tugas

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2005, hlm. 325.

dan wewenangnya di bidang pertanahan.

UCAPAN TERIMA KASIH

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurahman, *Beberapa Aspek Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1983.
- Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia, 2007.
- Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Jakarta: Cipta Jaya, 2006.
- Bachtiar effendi, *Pendaftaran di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1983.
- Badan Pertanahan Nasional, *Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta: Biro Hukum dan Humas BPN, 2005.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2005.
- Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, 2012.
- Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2010.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.