

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA PENYELESAIAN SENGKETA TANAH AKIBAT SERTIFIKAT GANDA DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN PENDAFTARAN TANAH

A. Penyelesaian Sengketa Tanah

1. Pengertian Penyelesaian Sengketa

Sengketa tanah merupakan sengketa yang sudah lama ada, dari era orde lama, orde baru, era reformasi dan hingga saat ini. Sengketa tanah secara kualitas maupun kuantitas merupakan masalah yang selalu ada dalam tatanan kehidupan masyarakat. Sengketa atau konflik pertanahan menjadi persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana. Sengketa dan konflik pertanahan merupakan bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multi dimensi²¹. Sudah merupakan fenomena yang inheren dalam sejarah kebudayaan dan peradaban manusia, terutama sejak masa agraris dimana sumber daya berupa tanah mulai memegang peranan penting sebagai faktor produksi untuk memenuhi kebutuhan manusia²². Berkaitan dengan pengertian Sengketa Pertanahan dapat dilihat dari dua

²¹ Sumarto, "Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip Win-Win Solution oleh Badan Pertanahan nasional RI" Disampaikan pada Diklat Direktorat Konflik Pertanahan Kemendagri RI tanggal 19 September, 2012. hlm 2.

²² Hadimulyo, "Mempertimbangkan ADR, Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan" ELSAM : Jakarta. 1997. hlm 13.

bentuk pengertian yaitu pengertian yang diberikan para ahli hukum dan yang ditegaskan oleh peraturan perundang-undangan.

Menurut Rusmadi Murad²³ sengketa hak atas tanah, yaitu : timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, Pasal 1 butir 1 : Sengketa Pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai, keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, dan pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya serta penerbitan bukti haknya, antara pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi dilingkungan Badan Pertanahan Nasional.

2. Penyebab Terjadinya Sengketa

Didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebenarnya termaksud satu ketentuan akan adanya jaminan bagi setiap warga negara untuk memiliki tanah serta mendapat manfaat dari hasilnya (pasal 9 ayat 2). Jika mengacu pada ketentuan itu dan juga merujuk pada PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah (terutama pasal 2) Badan

²³ 6 Rusmadi Murad, "Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah" Bandung : Alumni, 1999. hlm 22-23.

Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya dapat menerbitkan dokumen legal (sertifikat) yang dibutuhkan oleh setiap warga negara dengan mekanisme yang mudah, terlebih lagi jika warga negara yang bersangkutan sebelumnya telah memiliki bukti lama atas hak tanah mereka.

Namun sangat disayangkan pembuktian dokumen legal melalui sertifikasi pun ternyata bukan solusi yang terbaik dalam kasus sengketa tanah. Seringkali sebidang tanah bersertifikat lebih dari satu, pada kasus Meruya yang belakangan sedang mencuat, misalnya. Bahkan, pada beberapa kasus, sertifikat yang telah diterbitkan pun kemudian bisa dianggap aspro (asli tapi salah prosedur). Dari hal tersebut setidaknya ada 3 (tiga) faktor penyebab sering munculnya masalah sengketa tanah, diantaranya yaitu :

- a. Sistem administrasi pertanahan, terutama dalam hal sertifikasi tanah, yang tidak beres. Masalah ini muncul boleh jadi karena sistem administrasi yang lemah dan mungkin pula karena banyaknya oknum yang pandai memainkan celah-celah hukum yang lemah.
- b. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Munculnya ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat bawah, khususnya petani atau penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan liberalistik.

- c. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Akibatnya, secara legal (*de jure*), boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau para pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani atau pemilik tanah, tetapi tanah tersebut lama ditelantarkan begitu saja. Ironisnya ketika masyarakat miskin mencoba memanfaatkan lahan terlantar tersebut dengan menggarapnya, bahkan ada yang sampai puluhan tahun, dengan gampang mereka dikalahkan haknya di pengadilan tatkala muncul sengketa.

3. Upaya Penyelesaian Sengketa Tanah

Sengketa tanah merupakan permasalahan yang sering ditemui oleh masyarakat, namun dibalik frasa Sengketa Tanah dapat dipastikan terdapat sebuah penyelesaian atau biasa disebut penyelesaian sengketa tanah. Berikut terdapat penyelesaian sengketa atas tanah diantaranya :

- a. Melalui Jalur Pengadilan atau litigasi

Jalur litigasi atau pengadilan merupakan prinsip-prinsip dalam penyelesaian sebuah sengketa. Adanya jalur tersebut menandakan telah terbentuknya wujud negara hukum. Jalur litigasi atau pengadilan harus menganut sistem kekuasaan hakim yang merdeka. Maksud dari kata merdeka adalah tidak adanya sebuah intervensi dari subjek dan Lembaga apapun yang bisa mengubah keputusan pengadilan. Penyelesaian dalam jalur litigasi ini dapat ditempuh oleh para pihak yang bersengketa.

Adapun yang perlu dilakukan oleh kedua belah pihak dalam memakai jalur ini harus menyampaikan sebuah gugatan dalam bentuk tertulis kepada kepaniteraan Pengadilan Negeri Setempat sesuai Pedoman HIR atau Hukum Formil Perdata. Tujuannya agar pengadilan tersebut memiliki wewenang untuk memeriksa dan mengadili perkara tersebut.

b. Jalur Di luar Pengadilan atau Non-Litigasi

Jalur Di luar Pengadilan atau Non-Litigasi biasa juga disebut *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Non-litigasi merupakan penyelesaian sengketa dengan menggunakan cara yang berbeda dari jalur litigasi. Model dari jalur ini adalah sistem kekeluargaan dan musyawarah sesuai dengan sila ke-4 Pancasila, berbeda dengan jalur pengadilan atau litigasi yang memakai sistem menang dan kalah sehingga dapat menimbulkan sengketa baru yang terus berlanjut untuk memperebutkan kemenangan. Jalur Non-Litigasi lebih mengedepankan *win-win solution* atau menyelesaikan masalah dengan sebuah solusi.

Jalur non-litigasi menjadi jalur pertama dalam menyelesaikan sebuah sengketa, terlebih lagi pada saat ingin melayangkan gugatan ke pengadilan, bahkan biasanya ketika sudah mengajukan gugatan ke pengadilan maka hakim pengadilan tersebut akan memberikan ajuran untuk melakukan mediasi terlebih dahulu. Adapun mediasi merupakan salah satu bagian dari Penyelesaian sengketa melalui jalur Non-Litigasi. Penyelesaian melalui jalur pengadilan terbilang sangat mudah dan cepat dibandingkan jalur pengadilan. Selain alasan tersebut juga, penyelesaian diluar pengadilan

mendapatkan solusi atau sebuah jawaban yang baik diantara para pihak sehingga tidak menimbulkan sebuah sengketa khususnya sengketa tanah yang berkepanjangan. Adapun penyelesaian sengketa tanah melalui jalur non-litigasi terbagi dari beberapa bagian diantaranya :

1) Negosiasi (*Negotiation*)

Negosiasi merupakan suatu cara penyelesaian sengketa diluar pengadilan/*Alternative Dispute Resolution* (ADR). Negosiasi melibatkan dua atau lebih pihak yang berkepentingan. Tujuannya adalah agar tercapai sebuah kesepakatan untuk sebuah permasalahan/konflik. Penjelasan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa negosiasi adalah penyelesaian sengketa yang sifatnya bipartite (lebih dari satu pihak). Hasil dari negosiasi berupa penyelesaian kompromi (*compromise solution*) yang tidak mengikat secara hukum.

Umumnya negosiasi digunakan dalam sengketa yang tidak terlalu pekat, dimana para pihak masih bertitikad baik dan bersedia untuk duduk bersama membicarakan/menyelesaikan masalah. Dalam melakukan negosiasi ada beberapa hal yang harus dimiliki atau dikuasai oleh pihak-pihak yang bernegosiasi (negosiator), yaitu: (1) Pengetahuan atau keterampilan; (2) Itikad baik dalam menyelesaikan sengketa; (3) Kemampuan untuk memberikan solusi yang baik/adil.

2) Konsiliasi (*conciliation*)

Konsiliasi adalah upaya yang ditempuh untuk mempertemukan keinginan pihak yang berselisih agar para pihak sepakat menyelesaikan konflik/sengketa. Menurut Oppenheim, Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya ke suatu komisi orang-orang yang bertugas untuk mengartikan atau menjelaskan fakta-fakta untuk mencapai suatu kesepakatan guna penyelesaian konflik.²⁴

Proses konsiliasi ada seorang yang netral untuk menengahi kedua belah pihak yang bersengketa (konsiliator), yang dipilih dan disepakati oleh kedua belah pihak. Konsiliator harus dapat menyelesaikan perselisihan dalam kurun waktu paling lama tiga puluh hari kerja sejak menerima permohonan/permintaan penyelesaian konflik.

Apabila dalam proses konsiliasi ditemukan kata damai antara kedua belah pihak, maka akan dibuatkan sebuah perjanjian damai yang akan ditandatangani kedua belah pihak yang bersengketa yang selanjutnya akan didaftarkan pada pengadilan wilayah hukum dimana kesepakatan damai tersebut dibuat. Tujuan pendaftaran perjanjian damai tersebut adalah apabila ada pihak yang tidak mentaati perjanjian damai tersebut, pihak lain dapat mengajukan permohonan eksekusi kepada pengadilan tempat perjanjian tersebut didaftarkan.

²⁴ Elza Syarief, “*Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*”, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, hlm. 249.

3) Mediasi (*Mediation*)

Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa dimana para pihak yang bersengketa memanfaatkan bantuan pihak ketiga yang sifatnya independen (netral), dimana penengah tidak memiliki kekuatan/kewenangan mengambil keputusan yang sifatnya mutlak. Penyelesaian Konflik/Sengketa dengan cara mediasi adalah bentuk dari kesepakatan kedua belah pihak untuk memilih seseorang sebagai seorang mediator.

4) Arbitrase (*Arbitration*)

Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif penyelesaian sengketa djielaskan bahwa, “arbiter adalah seseorang atau lebih yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa atau yang ditunjuk oleh pengadilan negeri atau lembaga arbitrase, untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu yang diserahkan penyelesaiannya melalui arbitrase”.

Hal penyelesaian secara arbitrase, setelah kedua belah pihak yang bersengketa sepakat untuk menyelesaikan sengketa secara arbitrase maka majelis arbiter menentukan dalam putusannya mengenai hak dan kewajiban para pihak jika hal ini tidak diatur dalam perjanjian mereka.

Putusan arbitrase harus didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan negeri paling lambat 30 Hari setelah Putusan tersebut diucapkan, apabila ketentuan tersebut tidak dilaksanakan maka Putusan arbitrase

dinyatakan tidak dapat dilaksanakan. Putusan Arbitrase bersifat final dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat para pihak. Putusan Arbitrase dilaksanakan apabila sudah melalui pemeriksaan oleh ketua pengadilan negeri yang selanjutnya akan dilakukan eksekusi melalui persetujuan ketua pengadilan negeri.

B. Penyelesaian Kasus Pertanahan

1. Konflik Tanah

Sedangkan Konflik adalah nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat dan atau warga atau kelompok masyarakat dengan badan hukum (privat atau publik), masyarakat dengan masyarakat mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu serta mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya.

Konflik pertanahan merupakan konflik atau perselisihan dengan objek konflik yaitu seputar tanah yang dilakukan antar perorangan, perkelompok (golongan, organisasi, masyarakat, badan hukum atau Lembaga yang lingkupnya luas), atau antar orang dengan kelompok. Adapun pengertian konflik tanah menurut Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan bahwa konflik pertanahan merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan,

organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.

2. Perkara Tanah

Perkara pertanahan merupakan salah satu perselisihan dengan objek tanah yang mana penanganannya melalui jalur litigasi atau lembaga peradilan setempat (objek tanah tersebut berada). Adapun secara yuridisnya yaitu Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan bahwa perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Berdasarkan pada bagian “menimbang” huruf “a” dan huruf “b” Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, penerbitan Permen ATR No. 11/2016 diterbitkan dikarenakan dianggap atau dipandang tidak efektifnya peraturan sebelumnya sebagai landasan hukum untuk penyelesaian sengketa tanah, konflik dan perkara pertanahan. Sebelum diterbitkan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 dalam sengketa pertanahan menggunakan landasan hukum Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan, Pengkajian, dan Penanganan Kasus Pertanahan dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan.

3. Sengketa

Pengertian Sengketa dan Konflik saling berdekatan maknanya, maka untuk memperoleh pemahaman secara menyeluruh harus mengetahui arti dari istilah Sengketa dan Konflik. Menurut Kamus Besar Indonesia, Sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian, dan perbantahan. Sedangkan Konflik adalah percecokan atau perselisihan. Menurut Rachmadi Usman²⁵, suatu konflik tidak akan berkembang menjadi suatu sengketa apabila pihak yang dirugikan hanya memendam perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Sebuah konflik akan berkembang menjadi sengketa bila pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan tidak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Menurut Suyud Margono, sengketa biasanya bermula dari suatu situasi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain yang diawali oleh perasaan tidak puas yang bersifat subyektif dan tertutup. Kejadian ini dapat dialami oleh perorangan maupun kelompok. Perasaan tidak puas akan muncul ke permukaan apabila terjadi konflik kepentingan. Proses sengketa terjadi karena tidak adanya titik temu antara pihak-pihak yang bersengketa. Secara potensial, dua pihak yang

²⁵ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 1.

mempunyai pendirian atau pendapat yang berbeda berpotensi beranjak ke situasi sengketa.²⁶

4. Sengketa Tanah

Sengketa Pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Konflik pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.

Sengketa tanah dan sumber-sumber agraria pada umumnya sepertinya merupakan konflik laten. Dari berbagai kasus yang terjadi, bangkit dan menajamnya sengketa tanah tidaklah terjadi seketika, namun tumbuh dan terbentuk dari benih-benih yang sekian lama memang telah terendap.²⁷ Pihak-pihak yang bersengketa pun sebagian besar walaupun tidak bisa disebut hampir seluruhnya bukan hanya individual, namun melibatkan tataran komunal. Keterlibatan secara komunal inilah yang memungkinkan sengketa tanah merebak menjadi kerusuhan massal yang menelan banyak korban. Tatkala kerusuhan meledak, rakyat lah yang kerap menanggung akibat yang paling berat.

²⁶ Suyud Margono, *Alternative Dispute Resolution dan Arbitrase*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2000 hlm. 34.

²⁷ Perangin Effendi, *Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1986, hlm 401.

Menurut Rusmadi Murad, pengertian sengketa tanah atau sengketa hak atas tanah, yaitu timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.²⁸ Sedangkan menurut Prof. Boedi Harsono, sengketa tanah adalah sengketa yang diakibatkan oleh dilakukannya perbuatan hukum atau terjadinya peristiwa hukum mengenai suatu bidang tanah tertentu. Agar tidak terjadi sengketa dalam melakukan suatu perbuatan hukum atau menerima akibat hukum dari suatu peristiwa hukum maka seseorang pertama-tama harus memahami apa yang disebut “tanah” dan ketentuan-ketentuan yang mengaturnya.²⁹

Pada konteks kasus-kasus sengketa tanah ini, kiranya bukan sekadar desas desus jika ada cerita, negara justru kerap melakukan kesepakatan jahat dengan para pemilik modal. Rakyat cukup diberi ilusi semua demi negeri ini, demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang gemah ripah loh jinawi repeh rapih toto tengtrem kerto raharjo. Mereka yang menolak ilusi tersebut, gampang saja solusinya tinggal memberinya *shock therapy* dengan teror, intimidasi, dan tindakan refresi.

²⁸ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum atas Tanah*, Alumni, Jakarta, 1991, hlm. 22.

²⁹ Boedi Harsono, *Sengketa-Sengketa Tanah serta Penanggulangannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm 18.

Berbagai sengketa atas tanah telah mendatangkan berbagai dampak, baik secara tanah maka semakin besar biaya yang besar dikeluarkan. Dampak lanjutan yang potensial terjadi adalah penurunan produktivitas kerja atau usaha karena selama sengketa berlangsung, pihak-pihak yang terlibat harus mencurahkan tenaga dan pikirannya, serta meluangkan.

C. Sertifikat Tanah

1. Pengertian dan Dasar Hukum Sertifikat Tanah

Dalam Pasal 1 angka 20 PP 24 Tahun 1997 yang dimaksud sertifikat 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.” Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 PP 24 Tahun 1997).

Menurut Ali Achmad Chomsah, yang dimaksud dengan sertifikat adalah: “surat tanda bukti hak yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.” Surat Ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 PP 24 Tahun 1997). Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidangbidang tanah untuk keperluan

pembukuan tanah. (pasal 1 angka 15 PP 24 Tahun 1997). Sertifikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa, karenanya sertifikat merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu hak atas tanah.

2. Jenis-Jenis Sertifikat

Adapun sebelum memasuki jenis-jenis sertifikat tanah. Terdapat pembuktian alat hukum yang memiliki kekuatan hukum yang sama dengan sertifikat tanah, berorientasi pada Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, berikut jenis-jenis alat pembuktian tanah yang sah didepan hukum, diantaranya :

- a. Sertifikat Hak Milik merupakan bagian dari sistem pendaftaran tanah yang mana kepemilikan hak atas tanah tersebut sepenuhnya dipegang oleh pemilik sertifikat. Keberadaan sertifikat hak milik dinilai menjadi alat pembuktian atau kepastian hukum yang kuat bagi kepemilikan tanah tersebut. Adanya sertifikat hak milik juga menjadikan orang lain tidak bisa semena-mena atas tanah tersebut.
- b. Sertifikat Hak Satuan Rumah Susun (SHSRS) merupakan kepemilikan satu pihak atas rumah susun atau rumah vertical yang mana bangunan tersebut berdiri diatas tanah dengan kepemilikan Bersama.
- c. Sertifikat Hak Guna Bangunan adalah sertifikat yang terdiri atas hak untuk mendirikan dan mempunyai sebuah bangunan di atas tanah yang

bukan miliknya sendiri, dengan memiliki durasi masa berlaku paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang kembali masa berlakunya dengan durasi waktu paling lama 20 tahun. Adapun Sertifikat Hak Guna Bangunan juga terdiri dari Sertifikat Hak Guna Bangunan Tanah Negara, Sertifikat Hak Guna Bangunan Tanah Hak Pengelolaan, atau Sertifikat Hak Guna Bangunan Tanah Hak Milik.

- d. *Acte van eigendom* merupakan sertifikat kepemilikan tanah yang diberlakukan sebelum adanya penerbitan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Saat ini, *Acte van eigendom* harus dikonversikan menjadi Sertifikat Hak Milik selambat-lambatnya 20 tahun semenjak diundangkannya undang-undang pokok agraria.
- e. Girik atau petok merupakan sertifikat tanah yang mana juga berfungsi sebagai penunjukan penguasaan atas lahan dan keperluan perpajakan dan Girik sendiri bukan termasuk bagian dari administrasi atau pencatatan tanah Desa. Adapun Girik dan petok terdiri dari nomor, luas tanah, dan pemilik hak.
- f. Akta Jual Beli termasuk bagian alat pembuktian hukum yang sah walaupun bukan termasuk ranah sertifikat. Kekuatan Akta Jual Beli didasarkan adanya bukti pengalihan hak atas tanah (akibat dari jual-beli). AJB dapat terjadi dalam berbagai bentuk kepemilikan tanah bagi pembuatnya (*pacta sunt servanda*), baik Hak Milik, Hak Guna Bangunan, maupun Girik.

Adapun macam-macam sertifikat berdasarkan objek pendaftaran tanah yang diturunkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Diantaranya:

- a. Sertifikat Hak Milik
- b. Sertifikat Hak Guna Usaha
- c. Sertifikat Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan
- e. Sertifikat Hak Pakai atas Tanah Negara
- f. Sertifikat Hak Pakai atas Tanah Hak Pengelolaan
- g. Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan
- h. Sertifikat Tanah Wakaf
- i. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
- j. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Non Rumah Susun
- k. Sertifikat Hak Tanggungan.

3. Sertifikat Ganda

Sertifikat berganda dalam legalitasnya telah tercantum pada pasal 19 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria bahwa tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat merupakan pemberian dari akhir rangkaian kegiatan pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh pemerintah. Turunan ayat ini telah diturunkan kepada peraturan pemerintah. Isi pasal 19 ini khususnya sudah tertulis dalam bagian pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah bahwa merupakan

surat tanda bukti hak yang mana diperuntukan terhadap hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas tanah satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Maksud dari butir 20, dijelaskan arti sertifikat, dalam peraturan Pemerintah Nomor 1961 diicantumkan dalam pasal 13 yaitu salinan buku tanah dan salinan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen. Berorientasi kembali dengan aturan Undang-Undang Pokok Agraria yang terdapat pada pasal 19 ayat 1 bahwa pengaturan tentang pendaftaran tanah terdiri atas munculnya jaminan kepastian hukum oleh pihak pemerintah sebagai pihak yang mengadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia menurut ketentuan yang mengatur dengan peraturan pemerintah.

Ali Achmad Chomzah menyinggung mengenai perseolan sertifikat ganda yang mana diartikan sebagai uraian data fisik dan data yuridis satu bidang tanah yang sama dalam bentuk sertifikat. Ganda yang dimaksud adalah sertifikat-sertifikat yang dipunyai dengan pemilik berbeda tetapi dengan objek tanah yang sama, sehingga terjadilah tumpang tindih (*overlapping*) pada kepemilikan tanah tersebut.³⁰

Persoalan sertifikat ganda merupakan hal yang kontradiktif dengan prinsip pendaftaran tanah yang mana menganut prinsip tunggal. Prinsip ini menyatakan bahwa setiap bidang tanah mempunyai posisi tunggal atau tidak tumpang tindih dan

³⁰ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, C.V Rajawali, Jakarta, 1986 hlm 2.

tidak ada yang memiliki posisi yang sama. Maka dari itu, Adanya prinsip ini berguna untuk memberikan perlindungan terhadap setiap bidang tanah yang telah bersertifikat atau pendaftaran yang sama atas bidang tanah di Badan Pertanahan Nasional.

D. Badan Pertanahan Nasional

Pelaksanaan tugas pemerintah di bidang Pertanahan dalam hal struktur non-kementerian terdapat lembaga yang bernama Badan Pertanahan Nasional (BPN). Wujud lahirnya Badan Pertanahan Nasional telah diatur pada Undang-Undang Pokok Agraria dengan sebelumnya disebut Kantor Agraria. Kini, Badan Pertanahan Nasional diatur fungsi dan tugasnya melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.³¹

Luas ruang kebijakan Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga non-pemerintahan meliputi lingkup nasional, regional (provinsi), dan sektoral (Kota/Kabupaten). Cikal bakal adanya Badan Pertanahan Nasional sebenarnya telah diatur melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 yang mana ditandatangani langsung oleh Presiden Soeharto. Tujuannya diterbitkan keputusan tersebut agar terjadinya peningkatan kinerja dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang mana posisi tanggung jawab kewenangannya langsung berada dibawah Presiden dan tanpa melewati kementerian terlebih dahulu.

³¹ Zaki Ulya, *Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertanahan*, Jurnal Konstitusi Vol. 3, Universitas Samudra, 2015, hlm 571.

1. Sejarah Badan Pertanahan Nasional

Sejak tahun 1960, Undang-Undang Pokok Agraria diberlakukan, akibat dari pemberlakuannya Undang-Undang tersebut, Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa pergantian terkait penguasaan tanah. Pergantian kebijakan ini tentunya sangat berpengaruh dalam melakukan tindakan dilapangan dan juga hasil yang diperoleh. Adapun beberapa pergantian penguasaan diantaranya kementerian agraria dalam kebijakannya diproses dan ditindaklanjuti dari struktur pimpinan pusat sampai tingkat regional dan sektoral daerah Indonesia. Adapun departemen dalam negeri hanya melalui Direktorat Jendral Agraria sampai ketingkat Regional dan Sektoral. Berorientasi penuh pada kelembagaan Badan Pertanahan Nasional yang telah mengalami perubahan struktur cepat karena waktunya yang sangat pendek membuat perubahan tersebut menjadi rentan polemik di masyarakat pada saat itu.

Awal berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, bentuk-bentuk peraturan perundnag-undangan termasuk peraturan pemerintah masih dikeluarkan oleh lembaga eksekutif yaitu Presiden dan Menteri Muda Kehakiman. Kewenangan tersebut dilakukan karena keadaan politik dan pemerintah Soekarno berserta Kabinetnya sedang mengalami sebuah masa transisi. Pada tahun 1965, bidang agrarian dipisahkan secara kelembagaan dari Kementerian Pertanian karena memiliki tugas dan fungsi kewenangan yang berbeda. Pada tahun yang sama dipilihlah Menteri Agraria pertama yaitu R. Hermanses, S.H.. Tahun 1968 terjadinya penggabungan

kelembagaan yang mana dimasukan kedalam Lembaga Departemen dalam Negeri dan dibentuk menjadi Lembaga non departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional. Maka dari itu, perubahan yang cepat ini menjadikan polemik pertanahan di masyarakat terkait pendaftaran tanah saat itu.

2. Tugas dan Wewenang Badan Pertanahan Nasional

Setiap profesi dan lembaga memiliki hak dan kewajiban yang dimilikinya untuk menjalankan suatu peranan. Sebuah peranan yang dimainkan adalah bagian seseorang yang mempunyai arti perbuatan seseorang bagi masyarakat serta kesempatan apa saja yang diberikan oleh masyarakat kepadanya.

Pada dasarnya lingkup hak dan kewajiban tak terlepas dari sebuah kedudukan yang mana kedudukan dimaksud adalah posisi seseorang dalam suatu lembaga dengan memiliki sifat pola tertentu.³² Terkait hak, kewajiban dan kedudukan tentunya melekat juga terhadap lembaga Badan Pertanahan Nasional. Berpacu dalam perkembangan Badan Pertanahan Nasional, lembaga ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden sehingga Badan Pertanahan Nasional harus memiliki visi dan misi yang jelas untuk kinerjanya. Adapun visi Badan Pertanahan Nasional diantaranya menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

³² *Kamus Besar Bahasa Indonesia* yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan Nasional, 2002, hlm 854.

Berorientasi dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN mempunyai tugas yang mana tugasnya masih berkaitan dengan bidang pertanahan. Disamping adanya tugas tentu Badan Petahanan Nasional mempunyai fungsinya, berikut fungsi BPN diantaranya :

- a. Penetapan dan penyusunan kebijakan dalam bidang pertanahan.
- b. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang survey, pengukuran, dan pemetaan.
- c. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.
- d. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan.
- e. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang pengadaan tanah.
- f. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang pengendalian dan perkara pertanahan dan penanganan sengketa.
- g. Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas di lingkungan BBadan Pertanahan Nasional (BPN).
- h. Pelakanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi dalam lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- i. Melaksanakan perngelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi dalam bidang pertanahan.

- j. Melaksanakan penelitian dan pengembangan dalam bidang pertanahan .
- k. Melaksanakan pengembangan sumber daya manusia dibidang pertanahan.

Berorientasi pada kesebelas keterangan tersebut bahwa Badan Pertanahan Nasional juga mempunyai kewenangan dalam mengemban tugas sebagai instansi vertical tetap melaksanakan tugas-tugas pemerintah dibidang pertanahan sesuai TAP MPR Nomor : IX/MPR.2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang perlu mewujudkan konsepsi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu.

Konsepsi kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu harus diwujudkan dengan kepastian hukum yang berlaku. Keluarnya TAP MPR Nomor : IX/MPR.2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam mempengaruhi penerbitan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional dalam bidang pertanahan. Keputusan ini dilakukan karena ingin mewujudkan pembangunan nasional dan daerah secara cepat dan hal ini juga untuk menyempurnakan kerangka hukum pertanahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan menyukseskan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Kewenangan yang dimiliki adanya Pertanahan Nasional terlampir pada pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional dalam bidang pertanahan, diantaranya sebagai berikut :

- a. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang terdiri atas:
 1. Penyusunan basis data tanah-tanah asset negara atau pemerintah daerah di seluruh Indonesia.
 2. Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-commerce* dan *e-payment*.
 3. Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan; pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *landreform* dan pemberian hak atas tanah .
 4. Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah yang beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

E. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

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.

Maria S.W Sumardjono menyatakan bahwa terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum dibidang pertanahan. Secara normative, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung perlaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.³³

³³ Maria S.W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah*, Makalah, Seminar Nasional.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu:

- a. Adanya serangkaian kegiatan
- b. Dilakukan oleh pemerintah
- c. Secara terus-menerus
- d. Secara teratur
- e. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun
- f. Pemberian surat tanda bukti hak
- g. Hak-hak tertentu yang membebaninya

2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu :³⁴

a. Asas Specialiteit

Artinya pelaksana pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

³⁴ Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, 1988, Karunika, Jakarta, hlm 69-71

b. Asas openbaarheid

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini bersifat terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

Adapun asas-asas pendaftaran tanah terdapat juga didalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, diantaranya yaitu :

a. Asas Sederhana

Maksud dari asas ini adalah agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas aman

Maksud dari asas ini adalah menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum.

c. Asas terjangkau

Maksud dari asas ini adalah keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

d. Asas mutakhir

Maksud dari asas ini adalah kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan

datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang muktahir.

e. Asas terbuka

Maksud dari asas ini adalah agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

3. Manfaat Pendaftaran Tanah

a. Manfaat bagi pemegang hak

- 1) Memberikan rasa aman
- 2) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya
- 3) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak
- 4) Harga tanah menjadi lebih tinggi
- 5) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan
- 6) Penetapan pajak bumi dan bangunan (PBB) tidak mudah keliru

b. Manfaat bagi pemerintah

- 1) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
- 2) Dapat memperlancar kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.

3) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.

c. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur

Bagi calon pembeli atau calon kreditur dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

4. Objek pendaftaran tanah

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftarkan hanyalah hak milik diatur dalam pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur didalam pasal 38, dan hak pakai diatur dalam pasal 41, sedangkan Hak Sewa untuk bangunan tidak wajib didaftar. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, objek pendaftaran tanah sebagai berikut:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Pengelolaan
- f. Tanah Wakaf

- g. Hak Tanggungan
- h. Tanah Negara

5. Sistem Publikasi Negatif

Sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia yang menganut sistem publikasi negatif yaitu sistem publikasi yang dipergunakan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya, sehingga pemegang hak tersebut akan selalu dapat menuntut kembali haknya meskipun sudah terdaftar atas nama orang lain.

Teori sistem publikasi negatif (stelsel negatif) yang mengandung unsur positif terletak pada pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan “sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data yuridis dan data fisik tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”³⁵

Terkait sistem publikasi negatif (stelsel negatif) yang mengandung unsur positif, Muhammad Yamin Lubis menyatakan “bahwa pihak yang merasa berkaitan dengan hak atas tanah tersebut berhak mengajukan permohonan dengan bukti-bukti yang kuat dan menggunakan Batasan waktu yang telah ditetapkan ketentuan peraturan yang berlaku”³⁶

³⁵ Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

³⁶ Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, CV. Maju Mundur, Bandung, 2012, hlm. 477-478.

Dalam sistem publikasi negatif negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang akan mendaftarkan tanahnya, sehingga setiap saat dapat digugat oleh pihak yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut. Ciri-ciri pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif antara lain:³⁷

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*);
2. Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain. Sertifikat bukan satu-satunya tanda bukti hak;
3. Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar;
4. Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kadaluwarsa (*acquisitive verjaring atau adverse possessive*);
5. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertifikat dinyatakan tidak sah;
6. Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran.

³⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 266-267.

Sedangkan kelebihan dari sistem publikasi negatif ini menurut Arie S. Hutagalung adalah:³⁸

1. Pemegang hak yang sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya;
2. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat;
3. Tidak adanya batas waktu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertifikatkan oleh pihak lain.

Dalam praktiknya di lapangan, belum dihapusnya ketentuan mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara ini adalah karena sampai saat ini negara tetap mengakui keberadaan hak atas tanah yang berasal dari hukum adat dan dapat diperkuat pembuktiannya melalui ketentuan hukum formil, sehingga sebagaimana sistem publikasi negatif yang digunakan di Indonesia, para pemegang hak atas tanah yang bersifat sementara tetap bisa menggugat ke pengadilan untuk mendapatkan haknya.

³⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 267.