



Implikasi Hukum Penerapan Sistem Pendaftaran Negatif Terhadap Keamanan Transaksi Jual Beli Diatas Tanah Adat

Arter Lukas Tulia¹, Christenia Gladysthea Arvita Andries²,
^{1,2} Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

Article Info

Article history:

Received Agustus 31, 2025
Revised September 1, 2025
Accepted September 2, 2025

Kata Kunci:

Sistem Pendaftaran Negatif,
Transaksi Jual Beli,
Tanah Adat

Keywords:

Negative Registration System,
Sale and Purchase Transactions,
Customary Land

ABSTRAK

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan sistem pendaftaran negatif, di mana sertifikat tanah yang diterbitkan tidak memberikan jaminan kepemilikan yang absolut, sehingga terdapat potensi sengketa hukum. Tinjauan lebih lanjut melalui analisis yuridis normatif mengkaji sistem pendaftaran negatif dalam melindungi hak-hak pembeli tanah dari sengketa hukum dan menganalisis implikasi hukum yang timbul dari sistem pendaftaran tanah, dengan fokus pada transaksi jual beli tanah adat. Sistem pendaftaran negatif tetap berisiko karena memungkinkan adanya kemungkinan klaim pihak ketiga. Perbandingan dengan sistem pendaftaran positif menunjukkan bahwa sistem positif lebih efektif dalam memberikan kepastian hukum, meskipun lebih kompleks. Sengketa atas tanah adat juga mengungkapkan kelemahan dalam sistem negatif, di mana sertifikat dapat dibatalkan jika timbul klaim yang kuat. Oleh karena itu, sistem pendaftaran negatif dianggap tidak cukup dalam memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi pembeli tanah. Reformasi sistem pendaftaran tanah diperlukan untuk meningkatkan keamanan dan kepastian hukum di Indonesia.

ABSTRACT

The land registration system in Indonesia uses a negative registration system, whereby land certificates issued do not provide absolute ownership guarantees, creating the potential for legal disputes. A further review through normative legal analysis examines the negative registration system in protecting the rights of land buyers from legal disputes and analyzes the legal implications arising from the land registration system, with a focus on customary land sale and purchase transactions. The negative registration system remains risky because it allows for the possibility of third-party claims. A comparison with the positive registration system shows that the positive system is more effective in providing legal certainty, although it is more complex. Disputes over customary land also reveal weaknesses in the negative system, where certificates can be revoked if a strong claim arises. Therefore, the negative registration system is considered insufficient in providing adequate legal protection for land buyers. Reform of the land registration system is needed to improve legal security and certainty in Indonesia.

This is an open access article under the [CC BY](#) license.



Corresponding Author:

Arter Lukas Tulia
Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada
Yogyakarta, Indonesia
Email: arterlukastulia1998@mail.ugm.ac.id

1. PENDAHULUAN

Tanah adalah aset vital bagi kehidupan manusia, bukan saja sebagai fondasi tempat tinggal, akan tetapi sebagai sumber daya utama yang menggerakkan kesejahteraan dan keberlanjutan hidup manusia itu sendiri. Dalam perspektif agraria, hanya satu aspek tanah yang diatur, yaitu tanah dalam definisi yuridisnya yang dikenal sebagai “hak”.^[1] Kepunyaan atas sebuah bidang tanah pada prosesnya tentu memerlukan langkah-langkah yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, yang mana dimulainya dengan proses pendaftaran tanah guna diterbitkannya bukti kepemilikan yang sah yakni sertifikat hak milik.

Berdasarkan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 28 D Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*” Kemudian dalam proses pendaftaran hak atas tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pendaftaran tanah dilakukan guna memperoleh kepastian hukum oleh karenanya pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) melaksanakan proses pendaftaran tanah yang berlaku secara menyeluruh di wilayah Republik Indonesia merupakan suatu proses administratif yang dijalankan berdasarkan ketentuan peraturan pemerintah. Ayat (2) UUPA menetapkan tahapan pendaftaran tanah yang meliputi pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak atas tanah, perubahan atau peralihan hak, serta penerbitan dokumen sebagai alat bukti yang sah dan memiliki kekuatan pembuktian otentik.

Pendaftaran tanah dalam prosesnya juga tentu tidak dapat dipungkiri mendapatkan berbagai macam persoalan-persoalan sengketa tanah yang kemudian memungkinkan bukti kepemilikan atas suatu bidang tanah dapat dibatalkan dan tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku. Mengamati sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang belakangan ini mengalami evolusi signifikan yang mana dengan penerapan sistem pendaftaran negatif yang masih menimbulkan berbagai masalah dalam transaksi jual beli tanah. Praktek pendaftaran tanah dalam kebijakannya di Indonesia harusnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hak-hak bagi pemegang bukti kepemilikan yang sah yakni sertifikat hak milik.^[2] Penerapan sistem pendaftaran negatif yang sekarang bertendensi positif tentunya diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum secara mutlak dan perlindungan hak-hak pemegang sertifikat.

Disisi lain kepemilikan tanah yang dibuktikan dengan sertifikat hak milik, memiliki kekuatan pembuktian yang kuat dan sempurna, namun berdasarkan ketentuan pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24 Tahun 1997) yang mana mengatur bahwa “*Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai*

hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.” Oleh karenanya walaupun sertipikat memiliki kekuatan pembuktian yang kuat dan sempurna, namun tidak memberikan jaminan kepastian hukum secara mutlak bagi pemegang sertipikat.

Keberatan dan gugatan pada pengadilan setempat dalam kurung waktu 5 (lima) tahun sebelumnya sebagaimana pada ruang ketentuan Pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 dilakukan oleh pihak ketiga kepada BPN dan kepada pemegang sertipikat, jika pihak ketiga tersebut dapat membuktikan terbalik atas kepemilikan objek bidang tanah yang sama, namun atas ketentuan tersebut pula tidak berlaku bagi pemilik tanah-tanah adat, yang mana atas kepemilikan tanah adat tidak mengenal daluarsa sebagaimana ditegaskan dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor : 916 K/Sip/1973, Tanggal 19 Desember 1973, sehingga pemilik tanah adat kapan saja dapat mengajukan keberatan kepada BPN dan pemegang sertipikat serta dapat mengajukan gugatan ke pengadilan walaupun sudah melebihi waktu 5 (lima) tahun sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997.

Berkaitan dengan hal tersebut, dapat dilihat pada salah satu kasus atau perkara yang pernah di tangani dan telah diputuskan sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor : 3195 K/Pdt/2024 tanggal 29 Agustus 2024 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Ambon Nomor : 66/PDT/2023/PT.Amb tanggal 21 November 2023 jo Putusan Pengadilan Negeri Ambon Nomor : 245/Pdt.G/2022/PN.Amb Tanggal 21 September 2023 yang mana Ny. Subjani Wibisono, dkk., selaku pemilik sertipikat yang digugat oleh Costafina A.M. Tuhumury, dkk., yang mengklaim tanah yang telah disertipikatkan tersebut berada di atas tanah adat milik orang tua mereka yang diwariskan kepada mereka selaku ahli waris dengan nama dusun “*Pusaka Eung*” yang mana pada perkara tersebut melalui putusan Pengadilan Negeri Ambon dan putusan Pengadilan Tinggi Ambon memenangkan pihak Costafina A.M. Tuhumury, dkk., sebagai Penggugat yang merupakan pemilik tanah adat atas objek sengketa a quo, dalam amarnya menyatakan bahwa sertipikat milik Ny. Subjani Wibisono, dkk., tidak mempunyai kekuatan hukum berlaku.[3]

Kondisi klaim-mengklaim atas objek tanah yang masuk dalam tanah adat tentu sering kali terjadi, hal ini dikarenakan banyaknya tanah-tanah adat yang belum dikonversi bukti kepemilikannya melalui pendaftaran tanah pada BPN yang kemudian diterbitkannya sertipikat. Tanda-tanda konflik dalam relasi agraria ini berakar pada perbedaan klaim yang melibatkan tiga aspek utama: 1) pihak yang memiliki hak untuk menguasai sumber daya agraria beserta kekayaan alamnya, 2) pihak yang berwenang memanfaatkan sumber daya agraria dan kekayaan alam tersebut, dan 3) pihak yang berhak menentukan keputusan terkait penguasaan dan pemanfaatannya.[4]

Melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, pada dasarnya telah diberikan ruang yang sangat besar bagi para pemilik tanah adat untuk

mendaftarkan hak atas tanah yang masih berstatus tanah adat. Peraturan *a quo* menjadi acuan kegiatan sertipikasi tanah secara massal yang diarahkan secara sistematis untuk penerbitan sertipikat hak milik. Meskipun demikian, kepemilikan atas tanah adat tidak serta-merta hilang, karena tetap menjadi hak milik dari pemilik tanah adat tersebut.

Praktek jual beli tanah kerap kali membuat pihak pembeli merasa sangat diyakinkan oleh pihak penjual karena disertai dengan bukti-bukti surat yang sah seperti sertipikat hak milik kemudian adanya perjanjian jual beli yang dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang kemudian olehnya sangat merasa telah memberikan kepastian hukum. Namun dengan penerapan sistem pendaftaran negatif yang prinsipnya tidak memberikan jaminan kepastian hukum mutlak bagi pemegang sertipikat sehingga kepemilikan atas sertipikat berpotensi dapat dibatalkan apabila ada pihak ketiga yang dapat membuktikan sebaliknya atas kepemilikan bidang tanah yang sama.

Usaha pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertipikat dalam pengaturan hukum nasional tentu bertujuan memberikan kerangka hukum bagi pendaftaran tanah di Indonesia yang dapat melindungi hak-hak pemegang sertipikat, hal ini sejalan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam UUPA dan PP Nomor 24 tahun 1997, namun sengketa pertanahan pun tidak dapat dihindarkan dalam praktek sebagaimana sengketa tanah seperti pada contoh kasus di atas. Oleh karenanya berdasarkan uraian tersebut diatas, maka permasalahannya yang hendak dikaji dan diteliti serta di bahas adalah bagaimanakah efektivitas sistem pendaftaran negatif dalam melindungi hak-hak pembeli tanah dari potensi sengketa hukum dan apa implikasi hukum penerapan sistem pendaftaran negatif terhadap keamanan dan kepastian hukum dalam transaksi jual beli di atas tanah adat.

2. METODE

Penelitian dilakukan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, karena permasalahan yang diteliti dapat diselesaikan melalui data sekunder atau sumber-sumber kepustakaan tanpa memerlukan data primer.[5] Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan konseptual untuk menjawab rumusan masalah pertama. Selanjutnya, pada rumusan masalah kedua, penulis menerapkan pendekatan kasus yang menyerupai permasalahan yang telah diputus oleh hakim.

Data yang digunakan dalam penelitian yaitu data sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Penulis menggunakan metode analisis kualitatif, dan kesimpulan dalam penelitian ditarik melalui pendekatan berpikir deduksi dan induksi. Rumusan masalah pertama menggunakan pola berpikir deduksi dan rumusan masalah kedua menggunakan pola berpikir induksi.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Efektivitas Sistem Pendaftaran Negatif Dalam Melindungi Hak-Hak Pembeli Tanah Dari Potensi Sengketa Hukum

Jaminan kepastian hukum dalam dunia pertanahan dilaksanakan melalui proses pendaftaran tanah, hal ini dikenal dengan istilah *Rechts Cadaster/Legal Cadaster* untuk mendapatkan kepastian hak atas tanah.[6] Wujud kepastian hukum dari pendaftaran tanah adalah suatu kepastian terhadap status hak yang di daftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak.[7] Sistem pendaftaran tanah negatif yang diterapkan di Indonesia walaupun telah

bertendensi positif, namun merupakan suatu pendekatan di mana sertifikat tanah yang diterbitkan oleh BPN tidak memberikan jaminan mutlak terhadap kepemilikan tanah, hal ini sejalan sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997. Dalam sistem ini, pemerintah hanya mengakui kepemilikan tanah berdasarkan catatan yang ada, tetapi tidak menjamin bahwa catatan tersebut bebas dari kesalahan atau tidak adanya klaim pihak ketiga. Meski demikian, sistem ini masih dianggap penting dalam memberikan landasan hukum atas kepemilikan tanah dan memfasilitasi transaksi jual-beli tanah di Indonesia.

Melalui proses pendaftaran hak atas tanah, jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dapat diberikan kepada pemegang sertifikat sebagai tanda bukti haknya,[8] hal ini sebagaimana ditegaskan pula dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa *“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”*, lebih lanjut Pasal 19 ayat (2) UUPA yang menentukan pendaftaran tanah, meliputi: *“a) Pengukuran, Pemetaan, dan Pembukuan Tanah, b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut dan c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”*

Kemudian mengenai hal tersebut, melalui Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, mengatur dan menegaskan bahwa, *“Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf (a) kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah”*. Lebih lanjut formulasi unsur-unsur pendaftaran tanah oleh Urip Santoso yang dikutip Rahmat Ramadhani meliputi:[9]

a. Adanya rangkaian kegiatan

Pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang saling berkaitan dan membentuk kesatuan proses untuk menghasilkan data penting dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

b. Dilaksanakan oleh pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan tanggung jawab negara yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah sebagai pihak berwenang.

c. Bersifat terus-menerus dan berkesinambungan

Kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan secara berkelanjutan tanpa batas waktu, dengan data yang terkumpul senantiasa diperbarui sesuai dengan perkembangan.

d. Dilaksanakan secara teratur

Kegiatan pendaftaran tanah sepatutnya mengikuti ketentuan hukum yang berlaku, karena data yang dihasilkan memiliki kedudukan sebagai alat bukti yang sah menurut hukum.

e. Mencakup bidang tanah dan satuan rumah susun

Pendaftaran tanah meliputi berbagai jenis hak, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, serta Tanah Negara.

f. Penerbitan surat bukti hak

Dalam pendaftaran tanah, pertama kali pemegang hak akan memperoleh sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah.

g. Mencakup hak-hak lain yang membebaninya

Pada proses pendaftaran tanah, suatu bidang tanah dapat dibebani dengan hak-hak lain, misalnya hak milik yang dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Dewasa ini, pada tataran praktik, pemerintah mulai mengimplementasikan kebijakan pemberian jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah melalui pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Andi Tenrisau menjelaskan bahwa PTSL merupakan tindakan pendaftaran pertama atas suatu bidang tanah yang dilaksanakan secara serentak terhadap seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Tujuannya untuk mengumpulkan informasi mengenai data fisik dan data yuridis atas suatu atau beberapa objek pendaftaran tanah guna keperluan pendaftaran.[10]

PTSL bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kepastian hukum terhadap hak milik masyarakat atas suatu bidang tanah yang dilaksanakan secara pasti, cepat, lancar, aman, adil, tidak memihak, terbuka, serta dapat dipertanggungjawabkan. Pelaksanaan program ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, menunjang perekonomian negara, serta mengurangi dan mencegah timbulnya konflik pertanahan.

Pemberlakuan PTSL di Indonesia, walaupun telah memberikan banyak manfaat, namun masih ada kekhawatiran bahwa sistem pendaftaran negatif yang mendasari program ini belum sepenuhnya mampu melindungi hak-hak pembeli tanah dari potensi sengketa hukum. Walaupun PTSL dalam prosesnya untuk meningkatkan jumlah tanah yang terdaftar, namun sistem pendaftaran negatif tetap menghadirkan resiko bagi pembeli tanah. Hal ini muncul karena adanya kemungkinan klaim dari pihak ketiga yang tidak terdeteksi pada saat pendaftaran tanah dilakukan. Hal ini menunjukkan bahwa sistem pendaftaran negatif, meskipun bermanfaat dalam mempercepat proses administrasi, namun belum mampu sepenuhnya memberikan kepastian hukum kepada pembeli tanah.

Proses pendaftaran tanah dalam penerapannya dikenal adanya 2 (dua) sistem yakni sistem pendaftaran negatif dan sistem pendaftaran positif. Dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 secara jelas sistem yang diterapkan dan dipraktikkan Indonesia adalah menggunakan sistem pendaftaran negatif yang mengandung unsur positif. Efektivitas sistem pendaftaran negatif jika dibandingkan dengan sistem pendaftaran positif dalam konteks pendaftaran tanah tentu berbeda, yang mana pada sistem pendaftaran positif tentu dapat memberi jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah yang telah melakukan transaksi jual beli dan telah melakukan pendaftaran tanah. Dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 berkaitan dengan efektifitas pendaftaran tanah, idealnya sistem pendaftaran tanah perlu berlandaskan pada asas aman, artinya penyelenggaraan pendaftaran tanah harus menjamin kepastian hukum karena dilakukan secara teliti dan cermat.[11]

Sejalan dengan hal tersebut penulis mengamini bahwa sistem pendaftaran positif adalah sistem pendaftaran tanah yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum mutlak bagi pemilik tanah yang telah melakukan transaksi jual beli dan telah melakukan pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran positif memberikan jaminan kepastian hukum yang lebih kuat dan mutlak, di mana semua hak atas tanah yang tercatat memiliki kekuatan hukum yang sah dan tidak dapat digugat. Meskipun prosesnya lebih kompleks dan memerlukan waktu lebih lama, sistem pendaftaran positif lebih efektif dalam melindungi hak pemilik tanah dari potensi sengketa di masa depan. Dalam perbandingan sistem pendaftaran positif dengan sistem pendaftaran negatif yakni dalam sistem pendaftaran positif dapat menjamin ketidakpastian diganti dengan

kepastian, biaya peralihan berkurang, proses menjadi lebih singkat dan jelas, persetujuan disederhanakan, sehingga masyarakat dapat lebih mudah mengurus secara personal, serta penipuan dapat dicegah.[12]

Penerapan sistem pendaftaran negatif dalam implementasi tentu tidak secara mutlak melindungi hak-hak pembeli tanah, jika mengacu pada ketentuan pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 hanya memberikan perlindungan dan kepastian hukum setelah 5 (lima) tahun jika tanah tersebut bukan merupakan status tanah adat. Jika tanah tersebut ternyata merupakan bagian dari tanah adat. Penjelasan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang diatur dalam UUPA tidak menggunakan sistem pendaftaran positif, yakni sistem yang sepenuhnya menjamin keakuratan data. Sebaliknya, yang diterapkan adalah sistem pendaftaran negatif, di mana pemerintah tidak sepenuhnya menjamin kebenaran data yang tercantum. Namun, hal ini tidak berarti bahwa pendaftaran tanah di Indonesia murni menggunakan sistem negatif, melainkan lebih tepat disebut sebagai sistem negatif dengan kecenderungan positif. Artinya, informasi yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah dianggap sebagai alat bukti yang kuat hingga terbukti adanya ketidakakuratan data tersebut.[13]

Konsekuensinya, meskipun suatu bidang tanah telah disertipikatkan, tetap terbuka kemungkinan bagi pemilik tanah adat untuk mengajukan keberatan maupun gugatan di pengadilan. Dengan demikian, kepemilikan tanah oleh pembeli dapat saja kehilangan kepastian hukum, dan sertifikat yang telah diterbitkan oleh BPN berpotensi dibatalkan serta tidak lagi memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Kondisi ini tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor : 3195 K/Pdt/2024 tanggal 29 Agustus 2024 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Ambon Nomor : 66/PDT/2023/PT.Amb tanggal 21 November 2023 jo Putusan Pengadilan Negeri Ambon Nomor : 245/Pdt.G/2022/PN.Amb Tanggal 21 September 2023, dalam perkara antara Ny. Subjani Wibisono, dkk., selaku pemilik sertifikat melawan Costafina A.M. Tuhumury, dkk., selaku pemilik tanah adat.

Penerapan sistem pendaftaran negatif dengan melihat maraknya sengketa tanah yang timbul tentu dapat merugikan pihak-pihak tertentu dan atas hal demikian memberikan peluang adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem pendaftaran tanah yang sementara dipraktekan atau diterapkan di Indonesia sekarang ini. Oleh karenanya Widhi Handoko, Dalam perspektif hukum progresif menyarankan perlunya kebijakan hukum pertanahan yang lebih berorientasi pada keadilan dan perlindungan bagi semua pihak yang terlibat dalam transaksi tanah.[14] Pandangan Widhi Handoko sejalan dengan kepercayaan mutlak dan sempurna yang dimiliki sistem pendaftaran positif. Intisari dari sistem pendaftaran positif ialah pendaftaran hak atas tanah memberi jaminan bagi pihak yang namanya tercatat dalam sertifikat tanah sehingga tidak bisa digugat.[15]

Fakta bahwa sistem pendaftaran tanah yang sementara dipraktekan sekarang ini hanya mencatat data yang diberikan oleh pihak yang mendaftarkan, kemudian ditindaklanjuti oleh tim adjudikasi BPN. Namun hal demikian tidak juga memberikan kepastian hukum mutlak bagi pemegang hak sertifikat. Fenomena permasalahan hukum tersebut seringkali terjadi dan membuktikan bahwa kepemilikan tanah dengan bukti sertifikat hak milik tidak memberikan kepastian hukum secara mutlak dengan keberadaan dan penerapan sistem pendaftaran negatif yang sampai sekarang masih di praktekkan. Oleh karenanya penting untuk melakukan penataan kembali terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah, hal ini pun diharapkan dapat

menyelesaikan konflik pertanahan, yang tentu juga dapat dilakukan melalui penataan aset dan penataan akses serta memberikan kepastian hukum terhadap penguasaan tanah, lebih lagi dapat memberikan kepastian kepemilikan tanah secara multak bagi pemegang sertipkat hak atas tanah.[16]

3.2. Implikasi Hukum Penerapan Sistem Pendaftaran Negatif Terhadap Keamanan dan Kepastian Hukum Dalam Transaksi Jual Beli di Atas Tanah Adat

Proses jual beli dan peralihan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA khususnya Pasal 26 yaitu, *“Setiap perbuatan yang dimaksud memindahkan hak milik atas tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah.”* Dalam aturan pelaksanaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, serta perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya segala tindakan hukum untuk melakukan pendaftaran tanah yang berdasarkan jual beli wajib dibuatkan terlebih dahulu akta yang dibuat oleh PPAT.

Penerapan sistem melalui pendaftaran negatif walaupun dalam transaksi jual beli yang dibuktikan dengan akta PPAT dan sertipikat hak milik, namun masih saja memiliki dampak signifikan terhadap keamanan dan kepastian hukum dalam transaksi jual beli tanah. Sertipikat yang diterbitkan berdasarkan PP No 24 Tahun 1997 berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan yang sempurna atau menjadi bukti yang kuat, namun apabila ada pihak tertentu yang dapat membuktikan ketidakbenaran atas bukti kepemilikan tersebut dan ketika pihak tertentu dapat membuktikan sebaliknya terkait kepemilikan terhadap objek tanah tersebut maka terhadap sertipikat dianggap tidak benar dan dapat dilakukan keberatan dan/atau gugatan di pengadilan.[17]

Hal ini sejalan dengan prinsip sistem pendaftaran negatif, yang mana sertipikat tanah tidak sepenuhnya menjamin bahwa pihak yang terdaftar sebagai pemilik adalah pemilik yang sah. Apalagi transaksi jual beli tersebut di atas objek tanah adat. Sehingga hal ini menimbulkan potensi konflik hukum, terutama jika ada pihak pemilik tanah adat yang mengklaim kepemilikan atas tanah yang sama, karena keberadaan tanah-tanah adat tidak dapat dipungkiri dalam penguasaan dan pendudukan tanah adat juga masih dihormati dan diakui oleh Negara, baik berdasarkan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya. UUPA tidak memberikan definisi mengenai *“hak ulayat”*.

Pasal 3 UUPA menyatakan *“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”*. Selanjutnya di dalam penjelasan Pasal 3 UUPA dinyatakan yang dimaksud dengan *“hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu”* ialah apa yang di dalam perpustakaan adat disebut *“beschikkingsrecht”*. Tanah adat merupakan bidang tanah yang berada di wilayah adat, dengan jenis dan pengelolaannya ditentukan oleh hukum adat. Definisi tersebut serupa dengan konsep

tanah ulayat, yang mana antara tanah ulayat dan masyarakat hukum adat tidak dapat terpisahkan.[18]

Keberadaan tanah-tanah adat kemudian dapat dilakukan suatu perbuatan jual beli kepada pihak lain, walaupun ciri-ciri jual beli tanah adat adalah bersifat terang dan tunai yang mana peran kepala adat/desa menggambarkan perbuatan jual beli tanah adat sudah tertib dan sah menurut hukum sehingga perbuatan tersebut telah terjamin. Namun fenomena konflik hukum di atas tanah adat masih sering terjadi.[19]

Setelah berlakunya UUPA, keberadaan tanah adat mengalami unifikasi hukum dalam bidang pertanahan. Implikasinya, hak-hak atas suatu bidang tanah yang sebelumnya bersifat dualistis disatukan menjadi hak-hak atas tanah berdasarkan UUPA melalui mekanisme konversi. [20] Dalam praktiknya, transaksi jual beli tanah adat yang belum dikonversi masih kerap dilakukan. Bahkan, sering kali transaksi tersebut dilakukan oleh pihak yang bukan pemilik sah tanah adat. Perbuatan demikian menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pembeli tanah, sebab pemilik tanah adat dapat sewaktu-waktu mengajukan keberatan atau gugatan ke pengadilan untuk mempertahankan haknya.

Lebih lanjut, sistem pendaftaran negatif yang dipraktikkan saat ini tentu membuka peluang terjadinya kerugian, bukan saja bagi pemilik tanah adat yang tanahnya diklaim pihak lain, tetapi juga bagi pihak yang telah membeli tanah tersebut dan telah mendaftarkan haknya ke BPN dan memperoleh sertifikat hak milik. Kerugian terbesar justru sering dialami pihak pembeli, karena mereka telah mengeluarkan biaya pembelian, membangun rumah di atas tanah tersebut, namun pada kemudian hari tanah tersebut diklaim oleh pihak ketiga dan berlanjut ke pengadilan.

Apabila hakim dalam putusan yang telah berkekuatan hukum tetap menyatakan bahwa sertifikat hak milik tidak sah, maka tanah wajib dikembalikan kepada pihak ketiga dalam keadaan kosong. Konsekuensinya, rumah yang telah dibangun pembeli harus dieksekusi atau dirobohkan sebagai pelaksanaan putusan tersebut. Dengan demikian, sertifikat hak milik tidak serta-merta memberikan jaminan keamanan, kepastian hukum, dan perlindungan mutlak kepada pemegangnya. Sejalan dengan hal tersebut tercermin dalam perkara sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor : 3195 K/Pdt/2024 tanggal 29 Agustus 2024 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Ambon Nomor : 66/PDT/2023/PT.Amb tanggal 21 November 2023 jo Putusan Pengadilan Negeri Ambon Nomor : 245/Pdt.G/2022/PN.Amb Tanggal 21 September 2023 yang mana Ny. Subjani Wibisono, dkk., selaku pemilik sertifikat di gugat oleh Costafina A.M. Tuhumury, dkk., yang mengklaim tanah yang telah disertipikatkan tersebut berada di atas tanah adat milik orang tua mereka yang diwariskan kepada mereka selaku ahli waris dengan nama dusun “*Pusaka Eung*”. Disisi lain Ny. Subjani Wibisono, dkk., telah memegang sertifikat tersebut lebih dari 30 tahun sejak diterbitkan tahun 1988. Namun demikian, baik Putusan Mahkamah Agung Nomor : 3195 K/Pdt/2024 tanggal 29 Agustus 2024 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Ambon Nomor : 66/PDT/2023/PT.Amb tanggal 21 November 2023 jo Putusan Pengadilan Negeri Ambon Nomor : 245/Pdt.G/2022/PN.Amb Tanggal 21 September 2023 menyatakan bahwa sertifikat *a quo* tidak sah sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang berlaku.[21]

Alasan Majelis Hakim mengambil putusan demikian, sebagaimana yang termuat dalam pertimbangan hukumnya, adalah karena adanya bukti register dusun dati dan dusun pusaka Negeri Urimesing tahun 1814 yang dianggap sebagai bukti kepemilikan atas tanah-tanah adat

Ambon-Lease. Bukti register dati merupakan tanda bukti hak yang pertama kali digagas oleh pemerintah Inggris pada masa penjajahan, kemudian dilanjutkan oleh pemerintah kolonial Belanda. Melalui pemerintahan kolonial, dilakukan pendaftaran atau register terhadap dusun-dusun dati maupun dusun pusaka di wilayah Ambon-Lease. Pendaftaran tersebut tidak dilakukan secara serentak, melainkan secara bertahap. Di Pulau Ambon, khususnya di negeri-negeri Kristen dan Islam Batumerah, pendaftaran dilakukan pada tahun 1814, sedangkan di Pulau-Pulau Lease, dimulai dari Saparua, dilakukan pada tahun 1823. [22]

Sistem pendaftaran negatif yang dipraktikkan hingga saat ini tentu membuka peluang terjadinya kerugian, bukan hanya bagi pemilik tanah adat yang tanahnya diklaim pihak lain, tetapi juga bagi pihak yang telah membeli tanah tersebut, mendaftarkan haknya ke BPN, dan memperoleh sertifikat hak milik. Pihak pembeli dapat mengalami kerugian yang sangat besar, karena selain mengeluarkan biaya untuk membeli tanah, ia juga membangun rumah di atasnya dengan biaya tambahan. Namun, pada kemudian hari tanah tersebut bisa saja diklaim oleh pihak ketiga, bahkan berlanjut ke pengadilan.

Apabila kemudian hakim dalam putusan yang berkekuatan hukum tetap menyatakan bahwa bukti kepemilikan tanah berupa sertifikat hak milik tersebut tidak memiliki kekuatan hukum, maka objek tanah harus dikembalikan kepada pihak ketiga dalam keadaan kosong. Akibatnya, rumah yang telah dibangun pembeli harus dirobohkan sebagai pelaksanaan putusan tersebut. Dengan demikian, sertifikat hak milik yang dipegang seseorang tidak serta-merta memberikan jaminan keamanan, kepastian hukum, dan perlindungan mutlak terhadap hak-haknya.

Prosedur pendaftaran tanah yang pada kenyataannya telah dilalui oleh Ny. Subjani Wibisono, dkk pada saat pemberlakuan PP Nomor 10 Tahun 1961 yang mana telah melalui proses pendaftaran hak pada BPN Kota Ambon yang masih berada dan menjadi kesatuan dalam Kementerian Dalam Negeri, tepatnya pada Sub Direktorat Agraria. Segala bentuk pemberian hak milik atas tanah, termasuk tanah adat di wilayah Kota Ambon, ditetapkan melalui Surat Keputusan Gubernur.

Dalam proses pendaftaran, Ny. Subjani Wibisono, dkk., telah melampirkan akta jual beli dan surat sah lainnya. Selanjutnya, BPN melakukan pengukuran, pengumuman hingga akhirnya menerbitkan sertifikat dan mencatatnya dalam buku tanah yang disimpan oleh Kantor Pertanahan. Pencatatan bertujuan untuk mendokumentasikan seluruh informasi terkait kepemilikan tanah. Namun, terhadap objek tanah yang disertipikatkan tersebut, kemudian diajukan gugatan oleh Costafina A.M. Tuhumury, dkk., berdasarkan alasan kepemilikan tanah adat.

Sengketa tanah yang terjadi menunjukkan bahwa sistem pendaftaran negatif tidak mampu memberikan jaminan kepastian hukum secara menyeluruh, sehingga dalam praktiknya menimbulkan kerugian bagi para pihak yang terlibat. Meskipun PP Nomor 24 Tahun 1997 berupaya mengatasi permasalahan tersebut dengan memperkenalkan mekanisme adjudikasi dalam proses pendaftaran tanah, yakni dengan tujuan memperbaiki dan mengklarifikasi status kepemilikan tanah sebelum sertifikat diterbitkan, pada kenyataannya sengketa tanah tetap kerap timbul. Implikasi hukumnya adalah sertifikat kepemilikan tanah dapat sewaktu-waktu diklaim oleh pihak ketiga melalui mekanisme keberatan dan/atau gugatan ke pengadilan, baik sebelum maupun setelah jangka waktu lima tahun, atau pada setiap saat apabila tanah tersebut berstatus tanah adat. Dengan demikian, penerapan sistem pendaftaran negatif yang secara

prinsip tidak mampu memberikan jaminan kepastian hukum secara mutlak bagi pemegang sertifikat berpotensi menimbulkan pembatalan sertifikat, sehingga sertifikat dimaksud tidak lagi memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

4. KESIMPULAN

Kepastian hukum dalam pertanahan di Indonesia diwujudkan melalui pendaftaran tanah (*rechts cadaster*), namun saat ini masih menggunakan sistem pendaftaran negatif bertendensi positif. Sistem ini belum memberikan jaminan hukum mutlak, karena sertifikat masih bisa digugat, terutama jika ada klaim dari pihak ketiga seperti pemilik tanah adat. Program PTSL hadir untuk mempercepat pendaftaran tanah dan meningkatkan perlindungan hukum. Meski bermanfaat, sistem negatif tetap menyisakan celah sengketa. Karena itu, banyak pihak menyarankan transisi ke sistem pendaftaran positif yang memberikan kepastian hukum penuh, serta perlunya reformasi sistem pertanahan agar lebih adil, transparan, dan terpercaya.

Proses jual beli dan peralihan hak atas tanah di Indonesia harus dilakukan melalui akta PPAT dan didaftarkan ke BPN. Namun, karena Indonesia masih menerapkan sistem pendaftaran negatif, sertifikat tanah tidak menjamin kepemilikan yang mutlak. Hal ini menimbulkan risiko hukum, terutama jika tanah yang diperjualbelikan berada di atas tanah adat. Kasus seperti Putusan Mahkamah Agung Nomor : 3195 K/Pdt/2024 tanggal 29 Agustus 2024 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Ambon Nomor : 66/PDT/2023/PT.Amb tanggal 21 November 2023 jo Putusan Pengadilan Negeri Ambon Nomor : 245/Pdt.G/2022/PN.Amb Tanggal 21 September 2023 membuktikan bahwa meski sertifikat telah terbit puluhan tahun lalu, tetap bisa dibatalkan jika terbukti tanah tersebut merupakan tanah adat. Akibatnya, pembeli tanah bisa kehilangan haknya dan harus mengosongkan atau merobohkan bangunan di atasnya. Fakta ini menunjukkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang ada saat ini belum mampu memberikan kepastian hukum dan perlindungan mutlak, sehingga reformasi sistem menuju pendaftaran positif dinilai penting untuk mencegah konflik dan melindungi semua pihak yang terlibat dalam transaksi tanah.

REFERENSI

- [1] Santoso,U. 2017, *Hukum Agraria :Kajian Komprehensif*, Jakarta:KENCANA, pp. 9
- [2] Sihombing, B. F, 2024, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta :Gunung Agung, pp. 50
- [3] Putusan Mahkamah Agung Nomor : 3195 K/Pdt/2024 tanggal 29 Agustus 2024 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Ambon Nomor : 66/PDT/2023/PT.Amb tanggal 21 November 2023 jo Putusan Pengadilan Negeri Ambon Nomor : 245/Pdt.G/2022/PN.Amb Tanggal 21 September 2023
- [4] Komite 1 DPD RI, 2014, *Politik Hukum Agraria : Gagasan Pendirian Pengadilan Agraria dari Perspektif DPD RI*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, pp. 33
- [5] Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2025, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta:Raja Grafindo Persada, pp.12
- [6] Dimas, Ronald, 2021, *Publikasi Pendaftaran Tanah Di Negara Indonesia Ditinjau Dari Teori Kepastian Hukum*, Seri Seminar Nasional Ke-III Universitas Tarumanagara Tahun

- 2021, Nilai Budaya Indigenous Sebagai Pendukung Sustainable Development di Era Industri 4.0. Jakarta, 2 Desember 2021, pp. 211
- [7] Santoso,U. 2017, *Hukum Agraria :Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, pp. 2
- [8] Tandey, A. T, 2017, *Pendaftaran Tanah Menggunakan Sistem Publikasi Negatif Yang Mengandung Unsur Positif Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, Jurnal Lex Privatum Vol. 5, No. 9, pp. 11
- [9] Ramadhani R, 2018, *Hukum Agraria (Suatu Pengantar)*, Medan: UMSU Press, pp.83-84
- [10] Tanrisau, Andi. 2023, *Menelusuri Pemikiran Hukum Agraria Prof. Maria .S.W. Sumardjono, Cetakan Pertama*, Yogyakarta: GENTA, pp.189
- [11] Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2019, pp. 9
- [12] Suhariono, Agus, et.al, 2022, *Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah (Kajian Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif)*, Jurnal Notaire, Vol. 5 No. 1, pp. 19
<https://doi.org/10.20473/ntr.v5i1.21882>
- [13] Ramadhani R, 2018, *Hukum Agraria (Suatu Pengantar)*, Medan: UMSU Press, pp. 92-93
- [14] Handoko,W. 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan: Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Semarang: Thafa Media, pp. 201
- [15] Suyanto. 2023, *Hukum Pengadaan dan Pendaftaran Tanah*, Gresik: Unigres Press, pp. 194
- [16] Isnaini dan Lubis,A.A.2022, *Hukum Agraria Kajian Konprehensif*, Medan:Pustaka Prima, pp. 119
- [17] Rehas, Abdul Mukmin, 2017, *Sertifikat Sebagai Alat Bukti Sempurna Kepemilikan Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*. Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol 1, No 1, pp, 86
<https://doi.org/10.24903/yrs.v1i1.203>
- [18] Moniaga, Rio Rocky George Wakary, et.al, 2024, *Perlindungan Hukum Hak-Hak Masyarakat Atas Tanah Adat Di Tengah Modernisasi*, Jurnal Lex Administratum, Vol 12, No. 4, pp. 2
- [19] Siombo, Marhaeni Ria dan Henny Wiludjeng, 2020, *Hukum Adat Dalam Pekembangannya*, Jakarta: Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, pp. 191
- [20] Muwahid, 2016, *Pokok-Pokok Hukum Agraria Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Surabaya: UIN SA Press, pp. 48
- [21] Putusan Mahkamah Agung Nomor : 3195 K/Pdt/2024 tanggal 29 Agustus 2024 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Ambon Nomor : 66/PDT/2023/PT.Amb tanggal 21 November 2023 jo Putusan Pengadilan Negeri Ambon Nomor : 245/Pdt.G/2022/PN.Amb Tanggal 21 September 2023
- [22] Effendi, Z. 2023, *Hukum Adat Ambon Lease*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, pp.156