

TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM PENERBITAN SERTIFIKAT TANAH WARIS YANG BELUM DIBAGI DALAM PERSPEKTIF SISTEM PUBLIKASI PENDAFTARAN TANAH

M. Yazid Fathoni

Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mataram, Indonesia
E-mail: myazidfathoni@unram.ac.id

Sahrudin

Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mataram, Indonesia
E-mail: sahrudin@unram.ac.id

Zaenal Arifin Dilaga

Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mataram, Indonesia
E-mail: zaenalarifindilaga@unram.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi terhadap penerbitan sertifikat atas tanah kepada salah satu ahli waris dan menganalisis tanggungjawab negara (BPN) terkait pembuatan sertifikat tanah atas nama salah satu ahli waris. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Implikasi penerbitan sertifikat dan tanggungjawab negara pada tahap akhir bergantung pada sistem pendaftaran dan sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh negara. Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem pendaftaran Hak dengan sistem publikasi negatif. Berbeda dengan sistem publikasi negatif, sebaliknya sistem publikasi positif menerapkan prinsip asuransi yang didalamnya terdapat tanggung jawab negara menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah melalui proses pendaftaran. Kesalahan yang dilakukan oleh negara dalam pendaftaran tanah, termasuk dibidang waris, jika tanah tersebut merupakan tanah bersama namun dengan manipulasi tertentu oleh oknum tertentu kemudian terbit atas nama seseorang ahli waris maka negara bertanggungjawab penuh terhadap kesalahan penerbitan sertifikat tersebut. Tanggung jawab tersebut bersifat strict liability (mutlak) berupa kompensasi atau ganti rugi terhadap pihak yang telah dirugikan.

Keywords: *Sertifikat; Waris; Publikasi*

ABSTRACT

This study aims to examine the implications of issuing land certificates to a specific heir and assess the state's responsibility (National Land Agency/BPN) in the issuance process. The study employs a normative legal research method, with the main sources consist of legal concepts, statutes, and others. The implications of land certificate issuance and state responsibility depend on the land registration system adopted by the state. Indonesia, through Government Regulation Number 24 of 1997 on Land Registration, adopts a title registration system with a negative publication approach. Unlike the negative system, the positive publication system ensures state liability for guaranteeing legal certainty in land ownership through registration. If mistakes occur in land registration, such as inheritance land being manipulated and registered under the name of a single heir, the state holds full responsibility for this error. This responsibility falls under strict liability, requiring the state to provide compensation to the aggrieved party..

Keywords: *Certificate; Inheritance; publication*

A. PENDAHULUAN

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria, kedudukan sertifikat sebagai sebagai alat pembuktian yang kuat dikukuhkan keberadaannya, sebagaimana diungkapkan dalam Pasal 19. Hal ini diperkuat lagi dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, misalnya di dalam Pasal 32. Karena memiliki kedudukan paling kuat dalam hal pembuktian kepemilikan tanah, maka tidak heran kemudian sebagian orang berusaha dengan berbagai cara untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah, sebagai alat untuk menunjukkan diri, atas kepemilikan suatu hak atas tanah.

Karena memiliki kedudukan yang kuat dalam pembuktian hak atas tanah, maka tidak mengherankan kemudian, pihak-pihak tertentu, baik dengan itikat baik maupun dengan cara melawan hukum. Sebagai contoh, dalam hal permohonan penerbitan sertifikat hak atas tanah yang status kepemilikannya merupakan kepemilikan bersama, sebagai misal tanah warisan yang statusnya belum dilakukan pembagian. Jika salah satu ahli waris melakukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk dimohonkan penerbitan sertifikat hak atas tanah atas namanya sendiri, dengan manipulasi tertentu, dan akhirnya kemudian Badan Pertanahan Nasional mengabulkan permohonan salah satu namanya dalam ahli waris tersebut, maka kedudukan salah satu ahli waris tersebut berdasarkan undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memiliki kedudukan yang kuat, sebelum terbukti lain.

Dengan demikian, kita dapat melakukan hipotesa, seseorang yang tercantum namanya dalam sertifikat hak atas tanah memiliki kedudukan yang kuat berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Nomor 24 Tahun 1997 meskipun dibuat dengan manipulasi tertentu, sebelum terbukti lain. Kedudukan kuat yang dimaksud disini adalah bahwa jika seseorang yang tercantum namanya dalam suatu sertifikat, maka kedudukannya dianggap benar terhadap data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertifikat. Hal ini disebutkan dalam beberapa ketentuan dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Namun kuat bukan berarti mutlak, karena Indonesia menganut sistem publikasi negatif sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, hal ini secara normatif menimbulkan ketidakpastian.

Oleh karena itu, jika hal yang dipaparkan di atas terjadi, maka hal ini tentu menimbulkan ketidakadilan dan kepastian, khususnya dalam mewujudkan nilai-nilai tertentu¹ terhadap orang yang memang berhak atas kepemilikan tanah tersebut. Berdasarkan hal tersebut pula, peneliti tertarik untuk mengupas lebih lebih jauh mengenai implikasi terhadap penerbitan sertifikat atas tanah kepada salah satu ahli waris dan tanggungjawab negara (BPN) terkait pembuatan sertifikat tanah atas nama salah satu ahli waris dihubungkan dengan konsep dalam sistem publikasi pendaftaran tanah.

B. METODE PENELITIAN

Metode Penelitian yang digunakan untuk mengulas dan menjawab perumusan masalah di atas adalah dengan metode penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*). Untuk bahan hukum, penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Untuk prosedur pengumpulan bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun sekunder dikumpulkan menyesuaikan dengan perumusan masalah yang ditetapkan. Bahan-bahan

¹ M Yazid Fathoni, "Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960," *Jurnal IUS: Kajian Hukum Dan Keadilan* 1, no. 1 (2013): 44–59.

hukum, diurutkan, disistematisasi, kemudian ditelaah secara komprehensif dengan tujuan untuk menemukan jawaban yang benar dalam pembahasan maupun dalam kesimpulan. Sedangkan mengenai pengolahan dan analisa bahan hukum dilakukan dengan metode deduktif yakni menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum terhadap permasalahan konkrit yang dihadapi. Analisis dilakukan dengan memecahkan konsep yang digunakan oleh Indonesia yang kemudian menghubungkannya dengan implikasi terhadap kepemilikan, perubahan kepemilikan, kekuatan pendaftaran, serta peran dan tanggungjawab negara dalam memberikan kepastian kepemilikan tanah di Indonesia.

C. PEMBAHASAN

1. Landasan teoritis kedudukan Harta Kekayaan Bersama (Harta Warisan)

Ketika kita berbicara mengenai harta warisan maka kita telah memasuki ranah pembicaraan mengenai Hukum Harta Kekayaan. Para filosof, akademisi hukum, dan ekonom menganalisis harta kekayaan (*property*) dari berbagai sudut pandang. Salah satu pandangan yang terkenal dalam menggambarkan harta kekayaan (*property*) adalah apa yang dinamakan oleh Hohfeld sebagai *Bundle of Right*² (kumpulan hak). Konsep *Bundle of Rights* melihat harta kekayaan sebagai sebuah kumpulan hak dalam suatu paket, yang dapat dimiliki seseorang terhadap benda. Perkataan (*Right/Hak*) digunakan dalam arti yang sangat luas, dan digambarkan secara sistematis oleh Hohfeld, yang mencakup berbagai konsep normatif yaitu: *claim rights, liberty rights, powers, and immunities*³. Setiap konsep normatif ini memiliki korelasi, atau memiliki pasangan dengan konsep normatif lainnya.

Jika A memiliki *claim rights* (klaim) untuk menagih Rp. 50.000,- dari B, maka B mempunyai *duty* atau kewajiban untuk membayar Rp 50.000,- kepada A. Jika A memiliki *liberty rights* untuk melintasi tanah B, maka B tidak punya hak (*no rights*) untuk menginterferensi keinginan A untuk melintasi tanahnya. Jika A mempunyai kuasa (*power*) untuk mewariskan atau mewasiatkan harta bendanya kepada B, maka B mempunyai *liability*, yaitu suatu kewajiban untuk memiliki tanggung jawab dan kepemilikan dari A kepada B, jika A meninggal dunia. Jika A mempunyai kekebalan hukum (*immunity*) dari kesewenang-wenangan pemerintah dari pengambilan hak atas tanah oleh pemerintah tanpa ganti rugi yang layak, maka Pemerintah mempunyai ketidakmampuan secara hukum (*disability*) untuk mengambil hak atas tanah orang tanpa ganti rugi yang layak. Kedelapan hal ini, *claim rights, liberty right, power* dan *immunity* berhubungan korelatif masing-masing dengan *duty, no right, liability, disability*. Kedelapan hal ini disebut oleh Hohfeld sebagai dasar-dasar konsep hukum.

Jika seseorang mempunyai hampir seluruh konsep normatif di atas (*claim rights, liberty right, power* dan *immunity*), maka kita dapat mengatakan seseorang telah memasuki ranah kepemilikan terhadap benda (*ownership*)⁴. Namun jika seseorang tidak memiliki konsep-konsep normatif tersebut atau hanya memiliki beberapa konsep normatif (*claim rights, liberty right, power* dan *immunity*) maka dapat dikatakan seseorang menguasai benda secara terbatas (*limited ownership*).⁵ Namun demikian, konsep-konsep normatif tersebut di atas, dalam kenyataannya bisa dimiliki secara sebagian atau keseluruhan oleh individu, atau oleh komunitas, atau oleh negara. Oleh karena itu, kepemilikan atau *ownership* ini seringkali dari

²Réka Markovich, "Understanding Hohfeld and Formalizing Legal Rights: The Hohfeldian Conceptions and Their Conditional Consequences," *Studia Logica* 108, no. 1 (2020): 129–58.

³Andrew Halpin, "Rights, Duties, Liabilities, and Hohfeld," *Legal Theory* 13, no. 1 (2007): 23–39.

⁴Heidi M Hurd and Michael S Moore, "The Hohfeldian Analysis of Rights," *The American Journal of Jurisprudence* 63, no. 2 (2018): 295–354.

⁵John S Harbison, "Hohfeld and Herefords: The Concept of Property and the Law of the Range," *NML Rev.* 22 (1992): 459.

segi subyek hukum pemegangnya dibedakan menjadi, kepemilikan pribadi (*private ownership*), kepemilikan umum (*public property*), kepemilikan negara (*state property*).

Kepemilikan pribadi (*private ownership*) merupakan bentuk kepemilikan yang paling banyak ditemukan di masyarakat dan paling banyak terdapat di masyarakat dan mendapat perlindungan dari negara⁶. Setiap orang yang mempunyai kepemilikan pribadi memiliki perlindungan hukum terhadap gangguan pihak lainnya terhadap kepemilikannya. Seseorang yang memiliki kepemilikan pribadi (*private ownership*) berhak untuk menjual, mengambil hasil, menyewakan, mengalihkan, bahkan untuk menghancurkan miliknya.

Namun demikian, selain kepemilikan pribadi (*private ownership*) dalam arti dimiliki secara individu terdapat pula kepemilikan pribadi (*private ownership*) yang dimiliki oleh beberapa individu secara bersama, atau sering disebut sebagai kepemilikan bersama. Kepemilikan pribadi seperti ini harus dibedakan dengan kepemilikan umum (*public property*) atau (*public domain*)⁷. Dalam kepemilikan umum semua orang mempunyai kekuasaan untuk menggunakan, tidak ada satupun orang yang dapat melarang pihak lain untuk mememanfaatkannya, siapa saja dapat datang dan memanfaatkan kepemilikan jenis ini. Walaupun demikian, dalam kepemilikan umum tidak ada orang satupun yang dapat menjual atau menyewakan kepemilikan tersebut. Contoh kepemilikan umum seperti ini antara lain: Jalan Raya, pantai, laut, dan lain-lain.

Berlainan dengan kepemilikan umum (*public property*), kepemilikan pribadi (*private property*) dalam arti yang dimiliki oleh beberapa individu, orang yang berada di luar beberapa individu tersebut tidak bisa menggunakan kepemilikan tersebut, bahkan orang yang berada dalam beberapa individu tersebut pun tidak bisa menggunakannya kecuali atas izin semua anggota kepemilikan pribadi tersebut. Kepemilikan jenis ini, yang dimiliki oleh dua atau beberapa individu ini umumnya dinamakan sebagai kepemilikan bersama. Jika dihubungkan dengan persoalan warisan, maka warisan ini dikategorikan sebagai harta bersama dengan kategori kepemilikan pribadi (*private property*). Harta warisan dimiliki oleh beberapa individu, orang yang berada di luar beberapa individu tersebut tidak bisa menggunakan harta tersebut, bahkan orang yang berada dalam beberapa individu tersebut pun tidak bisa mengalihkan, memindahkan, atau menjaminkan kecuali atas izin semua anggota kepemilikan pribadi tersebut

Kepemilikan bersama yang dimaksud dan akan dibahas dalam tulisan ini adalah kepemilikan dalam lingkup keluarga yang dimiliki oleh dua orang atau lebih, dalam arti yang mikro. Kepemilikan *private* dalam arti kepemilikan beberapa individu, atau kita sebut kepemilikan bersama dalam ranah hukum keluarga ini umumnya terjadi karena dua hal; pertama, karena pernikahan dan kedua, karena kematian. Karena pernikahan, ketika seseorang melakukan perkawinan maka sejak saat tersebut segala hal yang diperoleh dalam bidang harta kekayaan menjadi milik bersama, yaitu milik suami dan istri. Karena kematian, ketika seseorang meninggal maka pada saat tersebut pula harta yang telah dimilikinya berubah status menjadi harta peninggalan. Hal yang terakhir inilah yang akan kita ulas dan bahas dalam tulisan ini.

2. Implikasi Yuridis Terhadap Penerbitan Sertifikat Atas Tanah Kepada Salah Satu Ahli Waris

Dalam KUHPdata dibedakan antara benda bergerak dan benda tidak bergerak. Salah satu konsekuensi dari pembedaan tersebut adalah kepada *bezit* atau penguasaan benda.⁸ Untuk benda bergerak berdasarkan Pasal 1977 ayat 1, “siapa yang menguasai benda bergerak dialah dianggap sebagai pemiliknya, kecuali dapat dibuktikan lain”. Bagaimana dengan benda tidak

⁶Jerrold A Long, “Waiting for Hohfeld: Property Rights, Property Privileges, and the Physical Consequences of Word Choice,” *Gonz. L. Rev.* 48 (2012): 307.

⁷John S Harbison, “Hohfeld and Herefords: The Concept of Property and the Law of the Range,” *NML Rev.* 22 (1992): 459.

⁸Isdian Anggraeny, “THE CONCEPT OF POWER OVER MOVEABLE PROPERTY (BEZIT) IN CIVIL AND CRIMINAL LAW PERSPECTIVE,” *JHR (Jurnal Hukum Replik)* 9, no. 1 (2021): 71–83.

bergerak, dengan menggunakan logika *a contrario*, maka benda tidak bergerak siapa yang menguasai bendanya belum tentu dia sebagai pemiliknya. Untuk itulah, untuk menjamin kepastian hukum terhadap benda tidak bergerak tanah, maka dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria perlu dilakukan pendaftaran tanah.

Untuk kepemilikan tanah bersama, khususnya yang berasal dari warisan cara pendaftaran tanahnya dapat kita kategorikan menjadi dua model. Pertama, pendaftaran pertama kali; kedua, pendaftaran melalui pemeliharaan data. Oleh karena itu, untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah di daftar dan hak milik atas satuan rumah susun wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan⁹, sertifikat hak yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris (pasal 42 PP Nomor 24 Tahun 1997).¹⁰ Persyaratan-persyarat ini harus dipenuhi dalam rangka pendaftaran formal berdasarkan peraturan tersebut,¹¹ dalam rangka *recht cadater*, yakni menghimpun, mengolah, mencatat dan menyajikan data fisik dan yuridis¹².

Apabila penerima warisan lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun tertentu jatuh kepada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun itu dilakukan kepada penerima warisan yang bersangkutan berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan akta pembagian waris tersebut. Atau jika pada waktu permohonan pendaftaran peralihan sudah ada putusan pengadilan atau penetapan hakim/Ketua Pengadilan atau akta mengenai pembagian waris sebagaimana dimaksud di atas, maka putusan/penetapan atau akta tersebut juga dilampirkan pada saat permohonan. Akta mengenai pembagian waris sebagaimana dimaksud dapat dibuat dalam bentuk akta dibawah tangan oleh semua ahli waris dengan disaksikan oleh 2 orang saksi atau dengan akta notaris (Pasal 114 ayat 2 dan 3 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Namun demikian, apabila ahli waris lebih dari 1 (satu) orang dan belum ada pembagian warisan, maka pendaftaran peralihan haknya dilakukan kepada para ahli waris sebagai pemilikan bersama, dan pembagian hak selanjutnya dapat dilakukan berdasarkan akta yang dibuat PPAT yang berwenang menurut peraturan yang berlaku yang membuktikan kesepakatan antara pemegang hak bersama mengenai pembagian harta bersama tersebut. Apabila ahli waris lebih dari 1 (satu) orang dan pada waktu pendaftaran peralihan haknya disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun tertentu jatuh kepada 1 (satu) orang penerima warisan, maka pencatatan peralihan haknya dilakukan kepada penerima warisan yang bersangkutan berdasarkan akta pembagian waris tersebut

Sebaliknya, apabila pemegang hak baru lebih dari 1 (satu) orang dan hak tersebut dimiliki bersama, maka untuk masing-masing pemegang hak dibuatkan Daftar Nama dan di bawah

⁹Desi Redhawati and Iyah Faniyah, "Registration of Transfer of Land Ownership Due to Inheritance in Order to Ensure Legal Certainty," *Ekasakti Journal of Law and Justice* 2, no. 2 (2024): 177–86.

¹⁰Benneth Samuel Umbing, Iwan Permadi, and Hariyanto Susilo, "Legal Remedies For Applicants For Land Registration Due To Inheritance That Has Been Distributed Inheritance But Rejected By The Land Office (Study In Blitar Regency)," *International Journal Of Humanities Education and Social Sciences* 4, no. 1 (2024).

¹¹Ridha Iclasia Irawan, Daulay Zainul, and Kurnia Warman, "The Registration of Land Ownership Transfer Due to Inheritance for Foreigners in West Sumatera," *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 6, no. 2 (2019): 412–24.

¹²Intan Tresna Sari Rosita, Imam Kuswahyono, and Hariyanto Susilo, "Application of Registration of Transfer of Rights Due to Direct Inheritance with Deed of Distribution of Inheritance (Study at Land Offices Throughout Malang)," *Jurnal Multidisiplin Madani* 3, no. 6 (2023): 1392–1406.

nomor hak atas tanahnya diberi garis dengan tinta hitam. Sedangkan jika peralihan hak hanya mengenai sebagian dari sesuatu hak atas tanah sehingga hak atas tanah itu menjadi kepunyaan bersama pemegang hak lama dan pemegang hak baru, maka pendaftarannya dilakukan dengan menuliskan besarnya bagian pemegang hak lama di belakang namanya dan menuliskan nama pemegang hak yang baru beserta besarnya bagian yang diperolehnya dalam halaman perubahan yang disediakan. Sertipikat hak yang dialihkan diserahkan kepada pemegang hak baru atau kuasanya (Pasal 105).

Oleh karena itu, jika bidang tanah yang merupakan warisan belum didaftar, wajib diserahkan juga dokumen-dokumen layaknya pendaftaran tanah pertama kali. Jika penerima warisan terdiri dari satu orang, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris. Jika penerima warisan lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun tertentu jatuh kepada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun itu dilakukan kepada penerima warisan yang bersangkutan berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan akta pembagian waris tersebut.

Dengan demikian, warisan berupa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menurut akta pembagian waris harus dibagi bersama antara beberapa penerima warisan atau waktu didaftarkan belum ada akta pembagian warisnya, didaftar peralihan haknya kepada *para penerima waris yang berhak sebagai hak bersama* mereka berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan/atau akta pembagian waris tersebut (Pasal 42:6). Dengan demikian, maka dalam kepemilikan warisan yang belum dibagi, status kepemilikannya bersama dalam hal warisan haruslah tertera semua nama pemilik-pemilikannya. Namun jika, kepemilikan bersama tersebut didaftarkan dengan menyertakan akta pembagian warisannya, maka kepemilikannya setelah didaftarkan dianggap *telah beralih sebagai kepemilikan individu-individu* sebagai hasil pembagian kepemilikan bersama. Bukti kepemilikannya dibuat sejumlah individu-individu dalam akta pembagian warisannya, bukti kepemilikannya dengan nama dan sejumlah masing-masing individu tersebut.

Telah dijelaskan sebelumnya, dalam hal pendaftaran tanah atas kepemilikan bersama atas tanah warisan, jika tidak disertakan dengan akta pembagian warisannya maka seluruh ahli waris harus masuk namanya dalam bukti kepemilikannya. Namun, bagaimana jika ternyata, dengan manipulasi tertentu, bukti kepemilikan atas tanah atau sertipikat atas tanahnya muncul atas nama salah satu orang ahli waris saja?

Sebelum membahas permasalahan ini lebih lanjut, perlu diketahui bahwa munculnya nama seseorang dalam sebuah sertipikat dapat terjadi karena pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pemeliharaan pendaftaran tanah dapat terjadi karena jual beli (lelang maupun bukan lelang), tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.

Terlepas dari kedua cara tersebut, dalam ilmu hukum bahwa suatu keputusan “termasuk dalam penerbitan sertipikat” dikatakan sah jika memenuhi syarat-syarat tertentu dalam hukum. Dalam hal ini, maka suatu penerbitan sertifikat atas seseorang atau beberapa orang haruslah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta aturan pelaksanaannya dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Philipus M. Hadjon mengutarakan wewenang, prosedur dan substansi, ketiga aspek hukum merupakan landasan hukum untuk dapat dikatakan suatu ketetapan atau keputusan tersebut sah. **Pertama**, aspek wewenang dalam hal ini artinya bahwa pejabat yang mengeluarkan ketetapan tersebut memang mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku

untuk itu; **kedua**, aspek prosedur, berarti bahwa ketetapan atau keputusan tersebut dikeluarkan sesuai dengan tata cara yang disyaratkan dan bertumpu kepada asas keterbukaan pemerintah; **ketiga**, aspek substansi, artinya menyangkut obyek ketetapan atau keputusan tidak ada “*Error in re*”. Selanjutnya dijelaskan bahwa istilah keabsahan adalah terjemahan dari istilah Belanda “*rechtmatigheid*” (*van bestuur*). *Rechtmatigheid* = legalitas = *legality*.¹³

Di dalam Hukum Administrasi bahwa ketetapan **tidak sah** akan berakibat batal ketetapan tersebut, dapat dibedakan 3 (tiga) jenis pembatalan suatu ketetapan tidak sah yaitu: **pertama**, ketetapan yang batal karena hukum (*nietigheid van rechtswege*); **kedua**, ketetapan yang batal (*nietig*, juga: batal absolut, *absoluut nietig*); **ketiga**, ketetapan yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Keputusan yang “**batal demi hukum**” adalah suatu ketetapan yang isinya menetapkan adanya akibat suatu perbuatan itu untuk sebagian atau seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada, tanpa diperlukan keputusan pengadilan atau Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang menyatakan batalnya ketetapan tersebut, jadi ketetapan itu batal sejak dikeluarkan, bagi hukum dianggap tidak ada (dihapus) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan pemerintah lain yang berkompeten untuk menyatakan batalnya sebagian atau seluruhnya. Namun Utrecht sendiri menjelaskan dalam catatan kaki bukunya, bahwa hal ini jarang sekali terjadi namun ada atau dengan kata-kata “satu dua hal”. yang maksudnya bahwa sebetulnya Utrecht mempunyai pendapat secara umum bahwa batal karena hukum suatu ketetapan tidak secara otomatis artinya diperlukan suatu tindakan pembatalan dari Pengadilan maupun Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Selanjutnya suatu ketetapan yang “**Batal**” (*nietig*) merupakan suatu tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan yang berakibat suatu perbuatan dianggap tidak pernah ada yang disebut juga sebagai “*Absoluut nietig*”. Selanjutnya pengertian “**dapat dibatalkan**” (*vernietigbaar*) merupakan suatu tindakan atau perbuatan hukum Badan atau Tata Usaha Negara yang dalam pengertian dapat dibatalkan karena diketahui perbuatan itu mengandung kekurangan. Perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berkompeten (pembatalan diadakan karena pembuatan tersebut mengandung sesuatu kekurangan). Bagi hukum, perbuatan tersebut ada sampai waktu pembatalannya, menjadi sah (terkecuali dalam hal undang-undang menyebut beberapa bagian akibat itu tidak sah). Setelah pembatalan maka perbuatan itu tidak ada dan bila mungkin diusahakan supaya akibat yang telah terjadi itu semuanya atau sebagiannya hapus. Dengan kata lain bahwa yang dimaksud dengan keputusan yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) yaitu suatu keputusan baru dapat dinyatakan batal setelah pembatalan oleh hakim atau instansi yang berwenang membatalkan, dan pembatalan tidak berlaku surut. Jadi bagi hukum perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap sah sampai dikeluarkan keputusan pembatalan (*ex-nunc*) kecuali undang-undang menentukan lain.¹⁴

Namun, jika dikaitkan dengan perkara warisan di atas, apabila yang dipermasalahkan adalah kepemilikan hak atas tanahnya dan bukan keabsahan penerbitan sertifikat hak atas tanahnya, maka hal ini menjadi kewenangan PN. Hal ini sesuai dengan Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 22/K/TUN/1998 jo. 16 K/TUN/2000 jo. 93/K/TUN/1996 yang menyatakan . Sengketa kepemilikan tanah: kaidah hukumnya adalah bahwa keputusan TUN yang berkaitan dengan kepemilikan tanah tidak termasuk wewenang peradilan TUN, melainkan wewenang peradilan umum dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, bagi ahli waris lain yang dirugikan karena diterbitkannya sertifikat atas nama salah satu waris dapat menempuh jalur peradilan umum.

¹³H R Ridwan, “Hukum Administrasi Negara,” 2006.

¹⁴Ridwan, “Hukum Administrasi Negara.”

3. Tanggungjawab Negara Terkait Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Atas Nama Salah Satu Ahli Waris

a. Sistem Pendaftaran dan Sistem Publikasi Pendaftaran Hak Atas tanah

Dalam pendaftaran tanah, dikenal dua sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of title*)¹⁵, pendaftaran akta dikembangkan lebih awal kemudian disempurnakan dengan sistem pendaftaran hak¹⁶. Dalam sistem pendaftaran tanah yang menjadi permasalahan adalah apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian datanya, serta tanda bukti haknya. Baik sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak segala hal terkait dengan tanah mulai dari penciptaan hak, pemberian hak, pembebanan hak, dan perubahan-perubahan lainnya dibuktikan dengan sebuah akta. Akta dalam hal ini berperan dan berfungsi sebagai sumber data yuridis.

Dalam sistem pendaftaran akta, akta yang merupakan sumber data yuridis tersebutlah yang didaftarkan. Dalam sistem pendaftaran akta, Kantor Pendaftaran Tanah bersikap pasif, dalam arti ia tidak mengadakan pengujian kebenaran data yang terdapat dalam suatu akta.

Dalam sistem pendaftaran akta, setiap perubahan data yuridis maupun data fisik tanah selalu dibuatkan akta, sebagai alat buktinya. Cacat pada salah satu akta dapat menyebabkan batalnya demi hukum akta yang dibuat kemudian. Untuk meminimalisir ketidakpastian dalam sistem pendaftaran ini maka dapat dilakukan *title search*¹⁷. Namun demikian *title search* yang dimaksud selain harus dilakukan oleh seorang ahli, *title search* untuk meneliti keabsahan hukum akta-akta sebelumnya yang terkait dengan salah satu obyek tanah seringkali membutuhkan biaya yang tinggi.

Untuk mengatasi hal di atas, maka oleh Robert Richard Torrens diciptakan sistem baru yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan *title search* pada akta-akta yang ada. Dengan adanya sistem Torrens ini, pembeli ataupun kreditur dapat meminimalisir waktu dan biaya, dengan sistem abstraksi, memastikan status kepemilikan dengan cukup memeriksa hak dalam sertifikat.

Dalam sistem pendaftaran hak, setiap perubahan data yuridis atas tanah dicatat dalam sebuah register atau di Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 lazimnya disebut sebagai *buku tanah*. Jika terjadi perubahan tidak dibuatkan buku tanah yang baru, melainkan perubahannya dicatat pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Berdasarkan buku tanah maka diterbitkanlah sertifikat hak atas tanah yang merupakan salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen (Pasal 31). Oleh karena itu, sama halnya dengan buku tanah, jika terjadi perubahan data mengenai tanah maka tidak dibuatkan sertipikat baru akan tetapi dicatat perubahannya dalam kolom yang telah disediakan dalam sertipikat, disesuaikan dengan catatan atau perubahan dalam buku tanah.

Dengan demikian sangatlah jelas, dari uraian di atas, Indonesia menganut sistem pendaftaran hak. Walaupun di Indonesia tetap memakai akta dalam pembuktian suatu perubahan data terhadap tanah, akan tetapi hasil akhirnya adalah sertipikat hak atas tanah ataupun perubahan isi dalam sertipikat hak atas tanah.

Ketika negara telah menerima atau melakukan pendaftaran tanah, maka data yang ada di kantor PPT mempunyai sifat terbuka untuk umum. Orang dapat dengan mudah untuk meneliti atau memeriksa pemilik hak atas suatu tanah, untuk mengamankan perbuatan hukumnya terhadap seseorang atas obyek hak atas tanah. Walaupun demikian, pertanyaan yang muncul kemudian adalah sejauhmana seseorang (pembeli) ataupun kreditur dapat mempercayai bahwa

¹⁵ Jaap Zevenbergen, *Systems of Land Registration Aspects and Effects* (Rotterdam: Publications on Geodesy, 2018).

¹⁶ Tim Hanstad, "Designing Land Registration Systems for Developing Countries," *Am. U. Int'l L. Rev.* 13 (1997): 647.

¹⁷ John L McCormack, "Torrens and Recording: Land Title Assurance in the Computer Age," *William Mitchell Law Review* 18, no. 1 (1992): 4.

seseorang yang namanya ada dalam buku tanah merupakan pemilik sebenarnya atas suatu obyek tanah?, atau sejauhmana hukum memberikan perlindungan terhadap seseorang yang namanya tertera dalam buku tanah sebagai pemilik hak atas suatu tanah?, atau sejauhmana tanggung jawab kantor pertanahan jika suatu saat ternyata pemilik yang namanya tertera dalam buku tanah digugat oleh seseorang dan putusan pengadilan mengatakan sebaliknya?

Jawaban-jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas sangat tergantung pada sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh suatu negara. Secara umum dikenal dua sistem publikasi pendaftaran tanah: sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.¹⁸

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka mesti ada *register* atau *buku tanah* sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan *sertifikat hak* sebagai sarat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. (*Title by Registration, "The Register is everything"*). Pertanyaan tersebut merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem Torrens, yang mana dengan menggunakan sistem publikasi positif ini *negara menjamin kebenaran data yang disajikan*. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam Register. Orang yang akan membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam Register sebagai pemegang hak.¹⁹

Dalam pola awal, dengan sistem publikasi positif dan pendaftaran hak sebagaimana yang diciptakan dan dikembangkan oleh Torrens, dipraktekkan di Australia, hak atas tanah yang didaftarkan itu bersifat *indefeasible* murni. Seseorang pembeli ataupun kreditor yang mendapatkan hak atas tanah dari seseorang yang namanya terdapat dalam buku tanah atau sertifikat hak atas tanah tidak perlu khawatir jika suatu saat ternyata, berdasarkan putusan pengadilan, seseorang yang namanya tercantum dalam buku tanah, bukanlah pemilik tanah yang sebenarnya. Dalam sistem publikasi positif, setiap keputusan PPT (Pejabat Pendaftar Tanah) terhadap kepemilikan hak atas tanah, keputusan PPT tidak bisa diganggu gugat. Setiap orang yang namanya terdapat dalam register memiliki apa yang dinamakan *indefeasible title*.

Dengan selesainya dilakukan pendaftaran atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya. Ia tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam keadaan tertentu ia hanya bisa menuntut ganti kerugian kepada Negara. Untuk menghadapi tuntutan ganti kerugian tersebut disediakan suatu *dana khusus*.²⁰

Berbeda dengan sistem publikasi positif, sistem publikasi negatif memiliki prinsip, bukanlah pendaftaran yang membuat orang memiliki kepastian terhadap kepemilikan suatu hak atas tanah, melainkan orang memiliki kepastian kepemilikan karena sahnya perbuatan hukum yang dilakukan terhadap obyek tanah. Oleh karena itu, pendaftaran, dalam sistem publikasi negatif tidak membuat orang menjadi pemegang hak atas tanah. Atau (harus dibaca) pendaftaran hak suatu tanah tidak akan memiliki arti jika perbuatan hukumnya (jual beli, tukar menukar, hibah, dan lain-lain) tidak sah.

Sistem mana yang dianut oleh Indonesia, pada dasarnya sangat sulit untuk ditentukan, jika kita menganalisis pasal-pasal Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 ataupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Namun, dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, kita mendapatkan pernyataan bahwa sistem publikasi yang dianut oleh

¹⁸Agus Suhariono et al., "Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah (Kajian Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif)," *Notaire* 5, no. 1 (2022).

¹⁹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia "Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksananya"* (Jakarta: Djembatan, 2020).

²⁰Harsono.

Indonesia adalah sistem publikasi negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA

b. Tanggungjawab Negara Dalam Hal Penerbitan Sertifikat Tanah Atas Nama Salah Satu Waris

Dari uraian di atas, secara pintas, dapat kita katakan bahwa tanggungjawab suatu negara terhadap hasil pendaftaran tanah sangat tergantung sistem pendaftaran tanah dan sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh suatu negara. Telah dipaparkan juga, terdapat dua sistem publikasi pendaftaran tanah, sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi positif pendaftaran tanah selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Indonesia, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menganut sistem pendaftaran hak, karena yang didaftarkan dan dihasilkan sesungguhnya adalah hak atas tanah. Walaupun Indonesia menganut sistem pendaftaran hak, akan tetapi sistem publikasinya tidak menggunakan sistem publikasi positif.

Pembukuan suatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seorang 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 melainkan negatif

Dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA (Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)

Oleh karena itu, sangat jelas bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 maupun peraturan pemerintah sebelumnya terkait pendaftaran tanah menganut sistem publikasi negatif. Walaupun demikian, Peraturan Pemerintah ini mengklaim diri tidak menganut sistem publikasi negatif yang murni, karena dalam sistem publikasi negatif yang murni tidak akan menghasilkan surat tanda bukti hak. Surat tanda bukti hak yang dihasilkan, menurut peraturan pemerintah ini, akan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap suatu kepemilikan tanah.

Sistem publikasi negatif tidak seideal publikasi positif²¹, sistem yang dianut dalam sistem publikasi tanah di Indonesia adalah negatif yang mengandung unsur positif²². Dengan demikian, dapat kita simpulkan bahwa pernyataan yang menyatakan adanya unsur positif mengindikasikan bahwa, ada beberapa unsur dalam sistem publikasi positif yang diambil dan ada beberapa unsur sistem publikasi positif yang tidak diambil oleh Peraturan Pemerintah tersebut. Apa saja yang diambil dalam sistem publikasi positif dapat kita lihat dari tanda bukti hak yang dihasilkan dan pernyataan tanda bukti hak yang dihasilkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap suatu kepemilikan tanah.

Selain itu, unsur sistem publikasi positif yang lain yang dipakai oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah adanya prinsip kehati-hatian dalam memberikan kepemilikan

²¹Desi Apriani and Arifin Bur, "Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia," *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2021): 220–39.

²²Fina Ayu Safitri, Lita Tyestas Alw, and Anggita Doramia Lumbanraja, "Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang," *Notarius* 13, no. 2 (2020): 788–802.

hak atas tanah. Hal ini dapat kita lihat dari proses pendaftaran tanah yang dilakukan PPT (Pejabat Pendaftar Tanah). PPT dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah melakukan penelitian mengenai bukti dan asal-usul hak atas tanah, termasuk melakukan pengumuman untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang merasa dirugikan terhadap akan terbitnya suatu hak atas tanah atas nama seseorang.

Dari uraian singkat di atas, terlihat ada unsur penting yang tidak diambil oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dalam sistem pendaftaran tanah publikasi positif. Tidak heran kemudian, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini hanya menyatakan mengandung unsur-unsur positif, dan tidak menyatakan menganut sistem publikasi positif. Adapun unsur yang penting yang tidak diambil oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah mengenai tanggung jawab negara, yang jika dikaitkan dengan prinsip utama yaitu *insurance*, selain *mirror* dan *curtain*.²³ Prinsip ini mengungkapkan tentang adanya kompensasi atau jaminan pada sistem publikasi positif. Jika pendaftaran yang dilakukan oleh negara terbukti tidak benar mengenai tanah yang didaftarkan, maka pemerintah harus memberikan kompensasi atau ganti rugi terhadap pihak yang telah dirugikan.

1. Prinsip pertama adalah “**prinsip cermin (*mirror principle*)**”.

Prinsip ini mengharuskan Pendaftaran harus merefleksikan atau mencerminkan fakta terkini dari objek tanah secara akurat dan lengkap mulai dari pengalihan, jaminan, dan lainnya. Informasi ini harus dapat terlihat dalam title atau sertifikat hak atas tanah.

2. Prinsip kedua adalah “**prinsip tabir (*curtain principle*)**”. Prinsip ini mengungkapkan dalam pendaftaranterdapat tabir yang memberikan kepercayaan kepada pembeli (*purchaser*). Tabir ini tidak perlu dibuka oleh pembeli, dalam arti pihak yang melakukan transaksi tanah tidak perlu melakukan penyelidikan atau mencari kembali sejarah atau riwayat masa lalu kepemilikan tanah seperti yang telah tergambar pada register.

3. Prinsip ketiga adalah “**prinsip asuransi (*insurance principle*)**”. Prinsip ini mengungkapkan tentang adanya kompensasi atau jaminan pada sistem publikasi positif. Jika pendaftaran yang dilakukan oleh negara terbukti tidak benar mengenai tanah yang didaftarkan, maka pemerintah harus memberikan kompensasi atau ganti rugi terhadap pihak yang telah dirugikan.

Seperti diketahui, dalam sistem publikasi positif, negara bertanggung jawab terhadap hasil pendaftaran suatu tanah, pun jika terjadi suatu kesalahan dalam penentuan pemegang haknya. Setiap keputusan negara mengenai pemberian suatu hak atas tanah atas nama seseorang tidak bisa diganggu gugat, pun oleh sebuah keputusan pengadilan. Jika suatu saat terbukti lain, maka negara sudah menyiapkan *dana khusus* untuk hal tersebut, yaitu dengan memberikan ganti rugi kepada pemilik yang sebenarnya, atas kesalahan yang dibuat oleh negara melalui keputusannya. Oleh karena negara bertanggung jawab penuh atas keputusan yang dibuatnya, maka negara sangat berhati-hati dalam memberikan keputusan kepemilikan suatu hak atas tanah, oleh suatu negara yang menganut sistem publikasi positif. Ketidakhati-hatian atau kesalahan dalam memberikan keputusan terhadap kepemilikan suatu hak atas tanah, akan berimplikasi langsung terhadap tanggung jawab negara dalam bidang *financial*; lebih lanjut, tidak hanya *financial*, hal ini kemudian berimplikasi kepada kredibilitas, kewibawaan, dan legitimasi negara.

Dengan demikian, jika Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, tanpa mengambil unsur publikasi positif mengenai tanggung jawab negara (*principle insurance*), bagaimanakah sebenarnya peran dan tanggung jawab negara dalam hal pendaftaran tanah di Indonesia?. Bagaimanakah jika negara memberikan keputusan, penetapan hak terhadap seseorang, dengan manipulasi oleh oknum tertentu, salah satu ahli

²³Sarah Keenan, “Smoke, Curtains and Mirrors: The Production of Race through Time and Title Registration,” *Law and Critique* 28 (2017): 87–108.

waris muncul namanya dalam sertipikat hak atas tanah padahal tanah tersebut adalah tanah warisan yang kedudukannya belum dibagi.

Perlu diketahui, tanggung jawab negara dalam sistem publikasi positif dalam penentuan pemilik tanah dalam pendaftaran tanah harus dibaca sebagai tanggung jawab mutlak (*strict liability*), artinya pertanggungjawaban tanpa membuktikan unsur kesalahan (*principle insurance*). Pertanggungjawaban ini tidak perlu membuktikan adanya unsur kesengajaan atau kealalaian yang menyebabkan PPT menerbitkan sertipikat hak atas tanah atas nama subyek hukum yang tidak berhak. Oleh karena itu, dalam sistem publikasi positif, walaupun PPT telah bersungguh-sungguh dan telah optimal melakukan penelitian mengenai siapa yang berhak atas tanah, akan tetapi jika suatu saat terbukti bahwa putusan PPT salah subyek dalam memberikan hak, maka negara tetap bertanggungjawab.

Berbeda dengan sistem publikasi positif, sistem publikasi negatif haruslah dibaca bahwa PPT tidak bertanggungjawab penuh (*non-principle insurance*) terhadap keputusan yang dibuatnya dalam hal penerbitan sertipikat atas nama seseorang yang kemudian hari terbukti bukanlah pemilik yang sebenarnya. Pengecualian terhadap hal ini, kecuali PPT dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah tersebut setelah melalui proses gugatan terbukti melanggar hukum. Perkataan melanggar hukum hendaknya bukan hanya diartikan pendaftaran tanah tidak melaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, atau terdapat syarat dokumen atau keterangan yang dipalsukan, atau tidak atau tanpa melalui proses dan mekanisme yang ditetapkan, akan tetapi bisa juga tidak dilaksanakan dengan memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).

Undang-undang yang mengatur Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Undang-undang ini kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Berdasarkan pasal 53 ayat 2 disebutkan “Keputusan tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, mengenai tanggungjawab negara, perlu diingat, berbeda dengan sistem publikasi positif, sistem publikasi negatif haruslah dibaca bahwa PPT tidak bertanggungjawab penuh terhadap keputusan yang dibuatnya dalam hal penerbitan sertipikat atas nama seseorang yang kemudian hari terbukti bukanlah pemilik yang sebenarnya. Ketika kita berbicara mengenai tanggungjawab negara, khususnya mengenai ganti rugi, sistem publikasi positif negara memiliki tanggung jawab mutlak “*strict liability*” dengan “*principle insurance*”, tanpa perlu membuktikan unsur kesalahan. Sebaliknya, dalam sistem publikasi negatif, negara hanya dimungkinkan bertanggungjawab memberikan ganti rugi jika hanya ada unsur kesalahan melalui konsep Perbuatan Melawan Hukum “*onrechtmatigdaad*” dalam hukum perdata atau dengan “*onrechmatige overheidsdaad*” dalam ranah Hukum Administrasi.

D. KESIMPULAN

Sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat atas suatu hak atas tanah. Setiap orang yang tertera namanya dalam sertipikat harus selalu dianggap sebagai pemiliknya, sampai terbukti lain. Untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah di daftar wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah yang bersangkutan sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan yakni, sertipikat, surat kematian, surat tanda bukti sebagai ahli waris dan akta pembagian waris sebagai dasar peralihan hak. Pendaftaran tanah warisan sebagai harta bersama tidak memenuhi persyaratan tersebut di atas, dapat dikatakan batal demi hukum. Implikasi penerbitan sertifikat dan tanggungjawab negara erhadap penerbitan

sertifikat di atas bergantung pada sistem pendaftaran dan sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh suatu negara. Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem pendaftaran Hak dengan sistem publikasi negatif bukan positif. Sistem publikasi positif menerapkan *prinsiple insurance* yang didalamnya terdapat tanggung jawab negara untuk menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah melalui proses pendaftaran. Namun demikian karena Indonesia menganut sistem publikasi negatif maka tanggung jawab tersebut tidak bersifat *strict liability*, negara tidak menjamin penuh dan langsung dalam memberikan kompensasi atau ganti rugi mutlak terhadap pihak yang telah dirugikan, termasuk dalam suatu perkara waris. Untuk memberikan kepastian hukum dan pengimplementasian prinsip kehati-hatian dalam pendaftaran tanah secara benar dan tepat, Peraturan Pemerintah mengenai pendaftaran tanah harus mulai diarahkan atau beranjak dari sistem publikasi negatif ke arah sistem publikasi positif.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraeny, Isdian. "THE CONCEPT OF POWER OVER MOVEABLE PROPERTY (BEZIT) IN CIVIL AND CRIMINAL LAW PERSPECTIVE." *JHR (Jurnal Hukum Replik)* 9, no. 1 (2021): 71–83.
- Apriani, Desi, and Arifin Bur. "Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2021): 220–39.
- Fathoni, M Yazid. "Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960." *Jurnal IUS: Kajian Hukum Dan Keadilan* 1, no. 1 (2013): 44–59.
- Halpin, Andrew. "Rights, Duties, Liabilities, and Hohfeld." *Legal Theory* 13, no. 1 (2007): 23–39.
- Hanstad, Tim. "Designing Land Registration Systems for Developing Countries." *Am. U. Int'l L. Rev.* 13 (1997): 647.
- Harbison, John S. "Hohfeld and Herefords: The Concept of Property and the Law of the Range." *NML Rev.* 22 (1992): 459.
- . "Hohfeld and Herefords: The Concept of Property and the Law of the Range." *NML Rev.* 22 (1992): 459.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia "Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya."* Jakarta: Djembatan, 2020.
- Hurd, Heidi M, and Michael S Moore. "The Hohfeldian Analysis of Rights." *The American Journal of Jurisprudence* 63, no. 2 (2018): 295–354.
- Irawan, Ridha Iclasia, Daulay Zainul, and Kurnia Warman. "The Registration of Land Ownership Transfer Due to Inheritance for Foreigners in West Sumatera." *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 6, no. 2 (2019): 412–24.
- Keenan, Sarah. "Smoke, Curtains and Mirrors: The Production of Race through Time and Title Registration." *Law and Critique* 28 (2017): 87–108.
- Long, Jerrold A. "Waiting for Hohfeld: Property Rights, Property Privileges, and the Physical Consequences of Word Choice." *Gonz. L. Rev.* 48 (2012): 307.
- Markovich, Réka. "Understanding Hohfeld and Formalizing Legal Rights: The Hohfeldian

- Conceptions and Their Conditional Consequences.” *Studia Logica* 108, no. 1 (2020): 129–58.
- McCormack, John L. “Torrens and Recording: Land Title Assurance in the Computer Age.” *William Mitchell Law Review* 18, no. 1 (1992): 4.
- Redhawati, Desi, and Iyah Faniyah. “Registration of Transfer of Land Ownership Due to Inheritance in Order to Ensure Legal Certainty.” *Ekasakti Journal of Law and Justice* 2, no. 2 (2024): 177–86.
- Ridwan, H R. “Hukum Administrasi Negara,” 2006.
- Rosita, Intan Tresna Sari, Imam Kuswahyono, and Hariyanto Susilo. “Application of Registration of Transfer of Rights Due to Direct Inheritance with Deed of Distribution of Inheritance (Study at Land Offices Throughout Malang).” *Jurnal Multidisiplin Madani* 3, no. 6 (2023): 1392–1406.
- Safitri, Fina Ayu, Lita Tyestas Alw, and Anggita Doramia Lumbanraja. “Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang.” *Notarius* 13, no. 2 (2020): 788–802.
- Suhariono, Agus, Mochamad Kevin Romadhona, Muhammad Indra Yanuardi, and Muammar Zaid Nampira. “Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah (Kajian Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif).” *Notaire* 5, no. 1 (2022).
- Umbing, Benneth Samuel, Iwan Permadi, and Hariyanto Susilo. “Legal Remedies For Applicants For Land Registration Due To Inheritance That Has Been Distributed Inheritance But Rejected By The Land Office (Study In Blitar Regency).” *International Journal Of Humanities Education and Social Sciences* 4, no. 1 (2024).
- Zevenbergen, Jaap. *Systems of Land Registration Aspects and Effects*. Rotterdam: Publications on Geodesy, 2018.