

## 6. ASPEK KEPASTIAN HUKUM DALAM PENDAFTARAN TANAH

### A. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dibebankan kepada Pemerintah yang oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA ditentukan bertujuan tunggal yaitu untuk menjamin kepastian hukum. Menurut penjelasan dari UUPA, pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah merupakan kewajiban dari Pemerintah bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechtscadaster*. *Rechtscadaster* artinya untuk kepentingan pendaftaran tanah saja dan hanya memperlmasalahkan haknya apa dan siapa pemiliknya, bukan untuk kepentingan lain seperti perpajakan.<sup>1</sup>

Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.<sup>2</sup> Dan bagi Hak Tanggungan dengan terdaptarnya perikatan tersebut sebagai jaminan Hak Tanggungan akan diperoleh Hak preferen bagi si kreditur dan asas publisitas yang melindungi eksistensi jaminan dari adanya gugatan pihak ke tiga.

Selain itu masih ada ketentuan Pasal 23, 32 dan 38 UUPA yang mengharuskan dilaksanakannya pendaftaran tanah oleh pemegang Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Keharusan bagi pemegang hak mendaftarkan tanahnya dimaksudkan agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka dalam arti demi kepastian hukum bagi pemegang haknya. Oleh karena pendaftaran atas setiap peralihan, penghapusan dan pembebanannya, pendaftaran pertama kali atau karena konversi atau pembebanannya akan banyak menimbulkan komplikasi hukum jika tidak didaftarkan, apalagi pendaftaran tersebut merupakan bukti yang kuat bagi pemegang haknya.<sup>3</sup>

Sesuai dengan perkembangan yang ada, landasan hukum pendaftaran tanah yang semula didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997.

Bila pada UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tidak ada pengertian yang tegas apa yang disebut dengan pendaftaran tanah, maka pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 diuraikan secara jelas defenisi pendaftaran tanah yaitu 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 rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Begitu juga dengan tujuan pendaftaran tanah, yang semula menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA hanya bertujuan tunggal semata-mata untuk menjamin kepastian hukum, maka berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dikembangkan tujuan pendaftaran tanah yang juga meliputi :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

---

<sup>1</sup> AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 1994), halaman 13

<sup>2</sup> Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, (Medan : FH USU Press) 2000, halaman 132

<sup>3</sup> AP Parlindungan, *Op.cit*, halaman 11

2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dimana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftar.

Dalam rangka untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah, sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi, data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, dinyatakan terbukti untuk umum (asas publisitas), sementara dalam hal mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang tanah atau satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah dan hak milik satuan rumah susun, wajib didaftar.

Sehubungan dengan adanya instruksi kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah dengan tujuan utama untuk menjamin kepastian hukum, pertanyaan yang timbul adalah mengapa Pemerintah berkepentingan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas hak-hak atas tanah. Hal ini dikaitkan dengan persoalan pemberian hak atas tanah, yakni dalam menentukan siapa yang berhak (subyek) atas suatu bidang tanah tertentu, dimana letak, batas-batas dan berapa luas bidang tanahnya dan apa jenis haknya (obyeknya) yang sebenarnya.

Jika setiap orang yang diberikan haknya ingin mengetahui data atas suatu bidang tanah yang diberikan hak kepadanya dan dipersilahkan untuk menyelidinya sendiri mengenai keadaan tersebut, tentunya akan membutuhkan biaya dan waktu yang banyak, sedangkan hasilnya belum tentu benar.

Agar tersedia data hak atas tanah yang benar dan masyarakat dapat memperolehnya dengan mudah, maka Pemerintah mengadakan suatu lembaga pengumuman<sup>4</sup>. Lembaga pengumuman inilah yang lazim disebut pendaftaran tanah. Dengan adanya lembaga pengumuman/pendaftaran tanah ini akan terjaminlah kepastian hukum mengenai hak atas tanah, baik yang menyangkut subyek maupun obyek haknya.

Dengan pengukuhan hak atas tanah dalam lembaga pengumuman pada suatu instansi Pemerintah, maka setiap kejadian mengenai hak atas tanah dapat diikuti secara tertib, sehingga dengan demikian kepastian hukum untuk hak atas tanah dapat dikendalikan dengan baik. Itulah sebabnya pendaftaran tanah diselenggarakan dengan tujuan agar dapat menjamin kepastian hukum untuk hak atas tanah. Kepastian dari pemilikannya, letak, batas, luas dan jenis hak atas tanahnya<sup>5</sup>.

Pertanyaan selanjutnya adalah pengumuman/pendaftaran tanah yang bagaimanakah yang dapat menjamin kepastian hukum. Untuk menjawab pertanyaan tersebut tentunya harus dilihat dari pemenuhan syarat-syarat yang ditentukan. Adapun syarat yang dipenuhi agar pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum adalah :

1. Tersedianya peta bidang tanah yang merupakan hasil pengukuran secara kadasteral yang dapat dipakai untuk rekonstruksi batas di lapangan dan batas-batasnya merupakan batas yang sah menurut hukum.
2. Tersedianya daftar umum bidang-bidang tanah yang dapat membuktikan pemegang hak yang terdaftar sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum

---

<sup>4</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, (Jakarta, 1999), halaman 27

<sup>5</sup> *Ibid*, halaman 27.

3. Terpeliharanya daftar umum pendaftaran tanah yang selalu mutakhir, yakni setiap perubahan data mengenai hak atas tanah seperti peralihan hak tercatat dalam daftar umum.<sup>6</sup>

Terhadap peta bidang tanah yang merupakan hasil pengukuran tersebut dapat dikatakan memenuhi kaedah yuridis apabila bidang tanah yang dipetakan batas-batasnya telah dijamin kepastian hukumnya berdasarkan kesepakatan dalam penunjukan batas oleh pemilik dan pihak-pihak yang berbatasan (Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997), ditetapkan oleh pejabat yang berwenang (Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997) dan diumumkan secara langsung kepada masyarakat setempat untuk memberikan kesempatan kepada pihak lain menyampaikan keberatannya (Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997).<sup>7</sup>

Sedang daftar umum bidang tanah disediakan pada Kantor Pertanahan yang menyajikan data fisik dan data yuridis bidang tanah yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama (Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997), setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam daftar umum (Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997)

Terkait dengan lembaga pengumuman, dalam sistem pendaftaran tanah sendiri dikenal adanya sistem publikasi. yaitu sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif. Sistem Publikasi Negatif maksudnya adalah Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, oleh karena itu belum tentu seseorang yang telah tertulis namanya pada sertipikat adalah mutlak sebagai pemilik, sedang sistem Publikasi Positif adalah sebaliknya. Tetapi manapun yang digunakan sebenarnya tidak menjadi persoalan, karena baik sistem publikasi negatif maupun system publikasi positif sama-sama memiliki keuntungan dan kelemahan. Oleh karena itu barangkali Negara ini tidak menganut secara mutlak negatif dan tidak pula positif, mengingat tanah di Negara ini lebih banyak belum terdaftar dan tunduk pada hukum adat yang tidak mementingkan pendaftaran tanahnya saat itu.

**Kelemahan** dari *stelsel negatif* antara lain :

- Buku Tanah tidak memberikan jaminan yang mutlak;
- Peranan yang pasif dari pejabat balik nama;
- Mekanisme yang sulit dan sukar dimengerti oleh orang-orang biasa.

Sedang **Keuntungan** yang mendasar dalam stelsel negatif adalah adanya perlindungan pada pemilik yang sebenarnya.

Kemudian bila dilihat **keberatan** yang terdapat dalam *stelsel positif*, antara lain sebagai berikut :

- peranan aktif pejabat-pejabat balik nama akan memakan waktu yang lama;
- pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya di luar kesalahannya dan di luar perbuatannya;
- apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif.

Sedang **keuntungan** dari *stelsel positif* adalah :

- menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia ternyata bukan pemilik yang berhak. Atau kepada buku tanah diberikan kepercayaan yang mutlak.

<sup>6</sup> *Ibid*, halaman 28

<sup>7</sup> Bambang Eko HN, *Pembakuan Peta Pendaftaran Tanah*, (Jakarta : BPN, 2001), halaman 3.

- pejabat balik nama memainkan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki bahwa hak yang didaftar itu dapat didaftar, apakah formalitas-formalitas yang diperlukan telah dipenuhi atau tidak, serta identitas para pihak memang orang yang berwenang.<sup>8</sup>

Untuk sistem pendaftaran tanah di Indonesia, yang sering dikategorikan menganut sistem campuran keduanya, yaitu sistem negatif yang bertendensi positif, maksudnya Negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, namun selama tidak ada orang lain yang mengajukan gugatan ke pengadilan yang merasa lebih berhak, maka data dalam sertipikat adalah tanda bukti hak yang kuat (Pasal 19 ayat (2) UUPA).

Bukti kita menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif adalah dilakukannya pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah A (untuk hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai) dan Panitia B (untuk Hak Guna Usaha) terhadap setiap permohonan pendaftaran tanah, artinya Kantor Pertanahan tidak akan gegabah saja menerima permohonan pendaftaran tanah, tetapi selalu harus melalui suatu pemeriksaan oleh Panitia A atau Panitia B.<sup>9</sup>

Dengan demikian apabila telah dilakukan pemeriksaan tanah sebagai bagian dari proses pendaftaran tanah, maka akan jelas bahwa pemegang hak (subyek) maupun tanahnya (obyek) telah terdaftar dan pemegang hak tersebut benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya. Bukti bahwa pemegang hak berhak atas tanahnya adalah dengan pemberian tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang dinamakan sertipikat tanah. Dengan kata lain hak-hak atas tanah dibukukan dalam buku tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti pemilikan tanahnya.

Dengan adanya pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat, maka akan tercapailah kepastian hukum akan hak-hak atas tanah, karena data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertipikat tanah tersebut diterima sebagai data yang benar. Diterimanya sebagai data yang benar adalah baik dalam melaksanakan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.

Apabila data diterima sebagai hal yang benar, maka terjaminlah kepentingan si pemilik tanah, artinya selain untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya, pendaftaran tanah juga berfungsi untuk melindungi si pemilik.<sup>10</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah adalah pemerintah menjamin bahwa pemegang hak (subyek) benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya (obyeknya), dibuktikan dengan adanya pembukuan data yuridis dan data fisik bidang tanah yang diterima sebagai data yang benar dan didukung dengan tersedianya peta hasil pengukuran secara kadasteral, daftar umum bidang-bidang tanah yang terdaftar dan terpeliharanya daftar umum tersebut dengan data yang mutakhir serta kepada pemegang hak diberikan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat yang lazim disebut sertipikat tanah.

Dengan terdaftarnya bidang-bidang tanah sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum.

---

<sup>8</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, (Bandung : Alumni, 1997), halaman 59

<sup>9</sup> AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, *Op.cit.*, halaman 116

<sup>10</sup> Chadidjah Dalimunthe, *Op.cit.*, halaman 132

Bahkan seseorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal sebagai berikut :

- a. Adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*);
- b. Mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (*simplity*);
- c. Adanya jaminan ketelitian dalam sistim yang dilakukan (*accuracy*);
- d. Mudah dilaksanakan (*expedition*);
- e. Dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*ahheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).<sup>11</sup>

Rekaman pendaftaran tanah itu secara berkesinambungan akan terpelihara di Kantor Pertanahan. Begitu juga informasi mengenai fisik bidang tanah tersebut akan terpelihara dalam bentuk buku tanah. Sehingga begitu sertifikat hak atas tanah (bukti hak) diberikan kepada yang berhak, maka segala aktifitas tanah itu bagi kepentingan pemiliknya benar-benar dijamin oleh hukum. Bahkan walaupun akan terjadi mutasi haknya akan jelas terekam dalam buku tanah, dan rekaman ini terpelihara demi kepentingan tanah itu atas kedudukan orang yang berhak dari padanya. Sepanjang isi/sifat hak itu bisa diagunkan atau dimutasikanya, maka tidak ada orang yang tidak menghormati bila *right to use* dan *right of disposal* memang diberikan oleh jenis haknya itu sendiri. Kenyataan terwujudnya kepastian hukum yang diterapkan inilah yang menjadi persoalan pokok dan undang-undang untuk saat ini .

Khusus terhadap penyediaan informasi pertanahan di tempatkan sebagai tujuan dari pendaftaran tanah dengan pengembangan dan pelebagaan sistem informasi pertanahan, masyarakat akan dapat mengetahui pemilik dari setiap bidang tanah, luas ukurannya, batas-batasnya, macam haknya, dan beban-beban yang diletakkan atas bidang-bidang tanah tersebut. Sebagai salah satu tujuan, penyediaan informasi harus mengandung nilai kepastian dan kebenaran karena informasi itu akan menjadi dasar bagi masyarakat untuk melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan bidang-bidang tanah tertentu. Tanpa adanya kepastian dan kebenaran informasi, tujuan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemilikan hak atas tanah tidak akan tercapai karena informasi yang tidak benar justru akan meningkatkan konflik pertanahan di antara warga masyarakat, oleh karenanya, kedisiplinan dan ketaatan pada hukum dari segenap jajaran aparat BPN harus dapat dipelihara dan ditingkatkan untuk menghindari terjadinya kekeliruan penyalahgunaan informasi pertanahan. Begitu pentingnya informasi pertanahan ini,seharusnya tidak diperjual belikan, tetapi diberikan kepada masyarakat sehingga benar-benar mewujudkan kepastian hukum. Sebab informasi ini adalah juga hak masyarakat demi mengamankan tanahnya.

## **B. Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Belum Terwujud**

Secara yuridis teknis, tujuan utama pendaftaran tanah untuk menciptakan kepastian hukum dan menjamin perlindungan hukum. Dalam pada kenyataannya, kepastian hukum pendaftaran tanah tersebut belum dapat dirasakan oleh masyarakat. Artinya dalam kenyataan sepanjang hidup kita ini, masih dianggap tidak ada kepastian hukum dari adanya pendaftaran tanah di Negara ini,sebab sertifikat belum menjamin sepenuhnya hak atas tanah seseorang.

Tidak terwujudnya kepastian hukum tersebut didorong oleh beberapa faktor seperti:

---

<sup>11</sup> S. Rowton Simpson, *Land & Registration*, Cambridge, University, 1976 : 260 dalam A.P. Perlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2004) halaman 10.

### 1. Faktor Sejarah Kepemilikan Tanah.

Ketika kita mengkaji riwayat kepemilikan tanah yang didasarkan pada Hukum Adat, maka pendaftaran tanah tidak merupakan keharusan. Dan walaupun ada kegiatan semacam pendaftaran tanah di masyarakat adat hanya untuk kepentingan pemungutan pajak. Oleh karenanya pendaftaran tanah masih diabaikan dan dianggap tidak menjadi penting sehingga saat itu. Pendaftaran tanah itu tidak dianggap sebagai kewajiban yang dapat memberikan manfaat bagi hak atas tanah masyarakat. Apalagi kepemilikannya semula adalah kepemilikan yang bersifat kolektif maka bukti hak tidak menjadi sangat perlu. Sehingga pada ketika itu masyarakat tidak mau mendaftarkan tanah. Dan bukti tanah selalu diabaikan sehingga kepentingan untuk kepastian hukum tidak terwujud dengan baik.<sup>12</sup>

Kenyataan ini benar-benar sangat mempengaruhi kurangnya perhatian untuk mewujudkan kepastian akan miliknya, sehingga yang terjadi sekarang tanah-tanah di Negara ini lebih banyak tidak memiliki kepastian hukum karena lebih banyak belum terdaftar jadinya. Sekalipun memang pendaftaran tanah merupakan barang import bagi Negara ini, tetapi karena telah terjadi proses individualisasi yang terus menerus atas hak bersama, maka sudah seharusnya pendaftaran tanah diterima di masyarakat demi melindungi akan haknya.

### 2. Faktor Psikologi Masyarakat.

Masyarakat tidak memahami adanya suatu perbedaan yang berarti antara ada sertipikat dari tanahnya atau dengan tidak ada sertipikat atas tanahnya. Bahkan perlindungan yang diberikan Negara terhadap pemegang sertipikat hampir sama di mata masyarakat dengan yang tidak memiliki sertipikat. Realitas tidak adanya jaminan (*titel insuren*) yang lebih dari Negara ini, melemahkan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya.

Orang hanya mau mendaftarkan tanah jika ada keinginan menggunakannya sebagai alat untuk mendapatkan modal dengan mengagungkannya ke lembaga perbankan sehingga makna sertipikat ini belum menjadi bergelora di hati masyarakat untuk segera mendaftarkannya. Dengan kata lain sertipikat belum menjadi pelindung bagi tanah masyarakat.<sup>13</sup>

### 3. Faktor Kelemahan Aturan Pendaftaran Tanah.

Sampai saat ini, banyak masyarakat yang tidak tahu tentang aturan pendaftaran tanah. Oleh karena itu secara material aturan pendaftaran tanah seharusnya diharapkan dapat mempercepat pendaftaran tanah terwujud di Negara ini. Tetapi yang ternyata malah bidang tanah terdaftar tidak banyak. Bila dilihat dari sejak adanya aturan tersebut dari tahun 1960 hingga sekarang, masih relatif kecil jumlahnya, yakni baru sekitar 30 % bidang tanah. Karena itu dapat dikatakan tidak dijumpai realitas perlindungan hukum atas aturan tersebut, bahkan isi aturan itu tidak dapat dipertahankan untuk memberikan alat bagi pencapaian target terwujudnya sertipikat hak atas tanah di Indonesia.

### 4. Faktor Pelaksana dan Pelaksanaan.

Masih banyak keluhan masyarakat pada pelaksanaan dari pendaftaran tanah. Akibat pelaksanaan dianggap tidak tegas, kabur (gelap) dan berbelit-belit. Dan bahkan

---

<sup>12</sup> Lihat juga Hans Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, ( Jakarta : LP3ES,1982) halaman 196 - 197

<sup>13</sup> Bandingkan dengan Lesile Green, *Pluralism, social Confilct, and Tolerance*, dalam Arend Soeteman, *pluralism and Law* ( Dedrecht/ Boiston/ London, Kluwer Academic Publishers, 2001), halaman 89. Lihat juga J.C. Vergorwen, *Masyarakat dan Hukum Adat Batak Toba* ( Yogyakarta : LKIS, 2004 ), halaman 96 – 97.

terjadi lagi beda tafsir dalam melakukan pekerjaannya. Tentu jika ini muncul sudah pasti akan tidak terdorong lagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Masyarakat merasa susah, merasa terbebani dan belum tentu banyak manfaat dari adanya pendaftaran tanah.

Perlakuan dari pelaksana pendaftaran yang tidak memberikan pelayanan publik yang baik, menjadi faktor tidak terwujudnya kepastian hukum bagi masyarakat. Artinya apa yang dikerjakan oleh Negara dalam mendaftarkan tanah ini dianggap tidak benar secara hukum, sebab mereka yang mau mendaftarkan kurang mengerti apa isi pendaftaran dan manfaat setelah adanya sertipikat tanah tersebut. Dan ini sebenarnya harus dijelaskan oleh pelaksana pendaftaran tersebut, agar sertipikat tersebut bermakna bagi masyarakat.

#### 5. Faktor Intervensi Undang-Undang Perpajakan (BPHTB dan Biaya Lain).

Sekarang bagi yang ingin mendaftarkan tanah, sudah mengeluh terlebih dahulu, karena dipikirkannya mendaftarkan tanah adalah mengeluarkan uang yang mahal. Pada hal sebenarnya jika dijalankan dengan benar biaya pendaftaran tanah adalah relatif sangat murah. Di samping harus memenuhi biaya pemohon yang ditetapkan aturan pendaftaran tanah masih ada juga biaya-biaya lain atas perintah undang-undang yang tidak dapat diabaikan. Seperti Undang-Undang BPHTB yang mewajibkan jika terjadi peralihan dan perolehan hak atas tanah. Semua biaya yang dibebankan dari ketentuan aturan pendaftaran tanah itu sendiri menjadikan orang enggan mendaftarkan tanahnya. Apalagi kejadiannya di daerah pedesaan.

Indikator ini menjadi problematika pelaksanaan pendaftaran tanah sehingga pendaftaran tanah belum mampu mewujudkan kepastian hukum dari dilaksanakannya pendaftarannya. Bahkan faktor-faktor tidak terselenggaranya pendaftaran tanah yang melindungi hak masyarakat tersebut di atas diperparah dengan munculnya permasalahan pendaftaran tanah baru seperti adanya :

1. Sertipikat palsu,
2. Sertipikat aspal,
3. Sertipikat ganda,
4. Pemblokiran sertipikat oleh bank.<sup>14</sup>

Keadaan ini menandakan ketidakpastian hukum bagi tanah masyarakat. Maka harus menjadi perhatian pemerintah agar segera mensosialisasikan apa dan bagaimana pendaftaran tanah serta tujuan dilakukan pendaftaran. Bila dibiarkan akan mendorong tidak yakinnya lagi masyarakat atas bukti hak itu sendiri karena dianggap tidak dapat melindungi hak-hak tanah masyarakat. Apalagi bagi sebagian orang, sertipikat tanah masih dianggap hanya dapat dimanfaatkan untuk tujuan tertentu saja sehingga masyarakat masa bodoh atas pendaftaran tanah di Negara ini.

Yang perlu menurut A.P. Parlindungan untuk mengatasi permasalahan agraria seperti ini, haruslah tetap berpijak pada suatu teori tentang :

1. Pandangan mengenai *political will*;
2. Pandangan mengenai permasalahan *planning political will*;
3. Pandangan mengenai *programming*;
4. Pandangan mengenai pelaksanaan dan pelaksana;
5. Pandangan mengenai pengawasan;
6. Pandangan mengenai ketahanan nasional.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Lihat Soni Harsono, *Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional, Analisis CSIS, Tahun XX No. 2, Maret – April 1991.*

<sup>15</sup> Lihat A.P. Parlindungan, *Permohonan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Menurut Peraturan yang Berkaitan*, Makalah Seminar Fakultas Hukum USU tanggal 19 Oktober 1996, halaman 2.

Dengan berpijak pada pola pikir inilah baru dapat terwujud cita-cita kepastian hukum atas tanah di Negara ini melalui kegiatan pendaftaran tanah. Artinya untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut tidak hanya dilihat dari satu dimensi hukum itu saja, tetapi harus didasarkan pada sikuensi yuridis, yang terencana dalam kehendak tegas yang berawal dari political will hingga pengawasannya. Demikianlah beberapa problematika yang dihadapi dalam pendaftaran tanah di Indonesia.

### C. Lembaga Dana Pertanggungan

Memang banyak yang harus dilakukan lembaga Pendaftaran tanah, agar tujuan pendaftaran tanah tersebut dapat diwujudkan. Namun dalam kenyataannya, sekalipun suatu saat kelak tujuan pendaftaran tanah di Indonesia telah terwujud, tetapi terkadang masih dirasakan belum memenuhi harapan pemilik tanah. Seperti misalnya dalam kepastian hukum hak atas tanah sungguhpun sudah dilakukan pendaftaran atasnya si pemilik belum merasakan kepastian akan haknya tersebut sepanjang masa. Misalnya masih sering terjadi pengambil alihan tanah oleh pihak lain padahal tanah itu telah bersertipikat. Ini artinya kepastian hukum atas sertipikat tersebut belum dapat diwujudkan dengan baik. Begitu juga perlindungan hukum dari hak atas tanah tersebut sering masih tidak memenuhi harapan karena jika tanah tersebut diambil alih seperti disebutkan terdahulu si pemilik tanah hanya dilindungi dengan ganti rugi yang tidak sesuai dengan harapan si pemiliknya, padahal seharusnya adalah ganti untung (lihat konsep *ganti rugi* harus tidak boleh kehidupan pemilik tanah lebih merosot setelah diganti rugi, tapi harus lebih meningkat atau minimal sama).

Dengan kenyataan-kenyataan seperti ini, memang seharusnya pemerintah melakukan pendaftaran tanah ini sesuai tujuannya sehingga di samping dapat melindungi hak atas tanah seseorang Pemerintah juga akan dapat mengontrol perkembangan dan penggunaan tanah dalam upaya mendukung kemajuan akses tanah yang diharapkan dalam pengembangan perkotaan dan atau perkembangan perdesaan dalam mengisi kehidupan manusia. Perlindungan ini seharusnya juga sebaiknya tidak saja hanya dibebankan kepada Pemerintah. Tetapi dengan adanya lembaga penjamin dari swasta. Sudah saatnya pihak swasta dapat dilibatkan dalam memperkuat jaminan finansial bila pemerintah kurang dapat memberikan ganti untung atau ganti kerugian akibat diambil alihnya tanah seseorang. Dengan demikian dalam upaya mengokohkan perlindungan hukum atas tanah yang didaftar tersebut sudah harus ada *Pembuktian Lembaga Dana Pertanggungan Dalam Pendaftaran Tanah dan Hak Atas Tanah sebagai Upaya Memperkuat jaminan kepastian hukum (Title Insurance)*.

Isu tersebut perlu dimunculkan, karena tanah dengan berbagai keunggulannya sebagai benda investasi dan benda yang dapat menopang kehidupan manusia makin lama akan makin berharga dan semakin mengecil/menyempit akibat banyaknya manusia yang mendasarkan hidupnya atas akses tanah tersebut. Oleh karenanya posisi tanah semakin sentral dan semakin strategis dalam memperbaiki hidup dan penghidupan manusia ke depan. Maka ketika tanah sudah menjadi benda kehidupan dalam mengisi hidup manusia tanah tidak lagi boleh dipertainkan (dijadikan objek spekulasi) oleh hanya sekelompok orang yang berkuasa. Padahal bukan miliknya dan tidak pula harus dibiarkan penguasa, untuk membiarkan berkembang tanah kepada arah yang tidak jelas (dirusak lingkungan fungsi ekologisnya) untuk mengisi kehidupan manusia tadi.

Oleh karena itu penguasa harus ada membuat jaminan kepastian hukum atasnya dan perlindungan hukum bagi pemiliknya. Untuk ini memang sudah tegas ada (pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997), tetapi ternyata pemerintah dengan berbagai programnya dalam memanfaatkan tanah telah melakukan kelalaian dalam pemberian

jaminan kepastian dimaksud. Bahkan dalam melaksanakan pemberian kepastian hukum ini telah diterapkan kehendak pendaftaran tanah yang didasarkan pada asas cepat, sederhana dan biaya murah. Namun kenyataan ini masih saja dalam buku undang-undang atau belum diwujudkan dengan benar. Dilihat saja misalnya tanah yang telah terdaftar di Indonesia menurut data Pertanahan baru-baru ini, ada tanah non hutan yang terdaftar sekitar 35 % bidang tanah di seluruh wilayah Negara (18 juta bidang dari total 50 juta bidang, sementara tanah yang terdaftar oleh kegiatan perpajakan PBB sudah terdaftar 80 juta bidang, sementara yang sudah dibuat petanya oleh BPN baru mencapai 10 %, dan untuk kepentingan PBB sudah terpetakan sekitar 30 % dari luas tanah non hutan.

Kenyataan ini harus disikapi agar kontrol perlindungan hukum dari sekitar 32 juta bidang tanah yang kurang terjamin kepastian hukumnya untuk masa depan pertanahan dapat dilakukan dengan baik. Bagi kebanyakan masyarakat keadaan tanah yang terdaftar dengan yang belum terdaftar sama saja di mata masyarakat. sehingga untuk mendukung percepatan eksistensi terwujudnya kepastian hukum atas tanah ini, sudah harus diciptakan dana pertanggung, sehingga benar-benar tanah yang bersertipik bukan hanya sekedar ada jaminan hukum tetapi jaminan financial dengan kokoh dapat dilindungi tanah yang telah disertipikatkan (*titel insurens*) oleh masyarakat sesuai harapannya.

Dengan adanya dana pertanggung akan memberi keuntungan tidak hanya bagi Negara saja tetapi bagi pemegang hak dan pemanfaatannya dalam lalu lintas ekonomi di masyarakat, sebab :

1. Tanah yang didaftar sering mengalami hapus, baik disebabkan bencana alam, pengambil alihan tanah dan pembatalan hak oleh Pengadilan.
2. Hapusnya tanah yang didaftar tidak mendapat ganti rugi dari Negara;
3. Penggunaan peruntukan tanah yang sering berubah-ubah karena perkembangan kota dan dinamika kebijakan Pemerintah yang kurang transparan.
4. Negara tidak menyediakan dana untuk memberikan ganti rugi atas tanah yang hapus akibat bencana alam, pengambilalihan tanah serta pembatalan hak oleh Pengadilan. Negara hanya memberikan ganti rugi atas hak atas tanah, tanah dan yang dianggap berkaitan dengan tanah, seperti bangunannya dan atau tanaman tertentu.
5. Tidak tersedianya aturan teknis mengenai pemberian ganti rugi atas tanah yang hapus, karena bencana alam.
6. Belum ada aturan pemerintah mengenai ganti rugi nilai ekonomis tanah, termasuk masa depannya, yang ada hanya ganti rugi hak atas tanah sesuai nilai faktual.

Atas akibat yang ditimbulkan ini bagi rakyat tentu dapat mengurangi gairah untuk melakukan pendaftaran tanahnya. Tanpa kehendak ingin menggurui dan mengajari mereka yang terlibat dalam mengambil keputusan dalam bidang percepatan terwujudnya kepastian hukum pertanahan ini. Sebagai analisis awal perlu kiranya ditawarkan berbagai konsep solusi yang mungkin dapat dilakukan sebagai alternatif terwujudnya keinginan untuk dana pertanggung (title insurance) ini ke dalam kehendak memperkokoh perlindungan hukum tadi, sehingga masyarakat tidak merasa kehilangan jaminan masa depan hak atas tanahnya yang sudah dilakukan pendaftarannya. Solusi tersebut misalnya antara lain :

1. Negara harus membuat aturan tentang hak tanah yang tanahnya hapus karena bencana alam;
2. Negara wajib mengganti rugi hak atas tanah yang hapus karena bukan kehendak pemilik dan tanah telah bersertipikat;
3. Negara membentuk lembaga asuransi atas tanah atau mengikutkan lembaga asuransi yang mampu bekerja sama atas pembayaran ganti rugi hak atas tanah yang telah didaftar terutama yang berpotensi hapus;

4. ganti rugi tanah yang berpotensi hapus (mungkin karena bencana alam, perkembangan kota serta karena adanya putusan Pengadilan) harus diganti rugi tidak hanya hak atas tanahnya tapi nilai ekonomisnya.
5. Bentuk lembaga independen, untuk menerima dan mengevaluasi pengaduan atas tanah yang hapus karena bencana alam atau karena kelalaian Negara karena tidak memperhatikan *advis planning*, tetapi tanah masih diberikan sertipikatnya;
6. Harus dibentuk peraturan pendaftaran tanah yang mewajibkan pelaksanaan pendaftarannya, didahului atas dasarnya *advis planning semua departemen terkait pengguna tanah(inter koneksitas antar departemen)* sehingga tidak terjadi pemberian sertipikat di atas tanah yang akan dibebaskan.

Arah kebijakan yang harus ditempuh dalam pemberian jaminan tersebut adalah rugi dari sebagai berikut :

1. Masyarakat pemegang hak atas tanah harus dapat dilindungi secara hukum dan secara finansial, bila tanah hapus karena bencana alam atau diambil alih atau dibatalkan oleh Pengadilan.
2. Sudah saatnya dibentuk lembaga dana Pertanggung jawaban hak atas tanah untuk menjamin ganti rugi atas setiap hak atas tanah yang hapus, diambil alih atau dibatalkan oleh Pengadilan.
3. Merangsang pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya, karena adanya jaminan ganti pihak asuransi bila haknya hapus.

Berdasarkan arah kebijakan tersebut, rencana tindak yang perlu dilaksanakan adalah:

1. Pendaftaran tanah harus diasuransikan agar pemegang hak merasa terlindungi haknya sekalipun tanah hapus karena bencana alam, pengambil-alihan atau karena Putusan Pengadilan;
2. Ikut-sertakan lembaga Asuransi dalam melakukan pendaftaran tanah.
3. Wajibkan setiap pemohon hak atas tanah untuk membayar dana pertanggung jawaban, sehingga ada jaminan ganti rugi bagi pemilik apabila tanahnya hapus, diambil alih tanpa sekehendaknya dan atau batal oleh putusan Pengadilan. Pembayaran ini diambil ketika pemohon membayarkan BPHTB atau uang pemasukan yang diwajibkan dari awal sehingga tidak dirasakan sebagai beban tambahan atau kewajiban khusus yang terpisah.

Untuk itu kebijakan yang diusulkan yakni agar keinginan ini dapat dimanfaatkan dan bahkan memberikan solusi bagi percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Negara ini, maka kebijakan ini harus dibuat dalam kebijakan peraturan yang tegas. Dan karena sifatnya teknis tentu sudah memadai bila kebijakan demikian diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Keputusan Kepala Badan atau Perda saja. Sehingga di masing-masing daerah ada satu kebijakan yang sama dalam menentukan kehendak perlindungan hukum yang diamanatkan oleh peraturan pendaftaran tanah.

Sedang butir-butir yang akan diatur dalam kebijakan tersebut nantinya adalah sebagai berikut :

1. Kriteria tanah hapus yang dilindungi dan diganti rugi;
2. fungsi dan tujuan perlindungan
3. keterlibatan asuransi pertanahan
4. kewajiban pemegang hak untuk membayar premi asuransi saat mendaftarkan hak atas tanahnya.
5. Mekanisme pembayaran dan penerimaan dana pertanggung jawaban.
6. perhitungan uang premi dengan ganti rugi yang diperoleh pemegang hak .
7. Sanksi yang tegas atas kelalaian tidak mendaftarkan hak dan tidak membayar asuransi tanah yang didaftar.

#### **D. Hasil Dari Pendaftaran Tanah**

Keberadaan tanah dan pengelolaannya bagi manusia, sejak awal sampai nanti telah menyangkut hidup dan penghidupan yang tidak dapat terpisahkan lagi. Tanah menyangkut dimensi pemenuhan kebutuhan manusia. Hingga seseorang itu akhirnya dikebumikan tanah masih menjadi kebutuhan untuk tempat pemakamannya. Bahkan memberikan harkat dan martabat bagi manusia, serta alat bagi manusia untuk memenuhi dimensi kemanusiaannya. Tidak hanya hari ini, tetapi juga untuk masa yang akan datang, tanah akan menjadi sangat penting bagi manusia. Sehingga keberadaannya akan diperebutkan.

Bahkan karena itu pula, lama kelamaan baik secara kuantitas maupun kualitas pasti mengalami penurunan, karena ketergantungan manusia dengan tanah tidak dapat dipisahkan lagi. Sehingga apapun tantangannya tanah harus didapatkan dan harus dipertahankannya. Sebab tanah adalah identik dengan kehidupan masa kini dan masa yang akan datang. Tanah menjadikan privilege bagi manusia. (tanah memiliki rent social, rent ekonomi, rent lokasi, rent politik dan rent lingkungan). Sehingga keberadaannya makin penting dalam hidupnya manusia.

Kenyataan ini akan lebih jelas dirasakan sebagai konsekuensi dari penggunaan tanah yang telah terasa menyempit akibat berbagai penggunaan dalam memenuhi kenyataan tuntutan tanah dari hidupnya manusia. Sehingga lama kelamaan tanah yang pada awalnya milik kebersamaan pun akan beralih dan berproses melalui individualisasi hak (pemecahan dan pengecilan menjadi milik individu).

Terjadinya individualisasi kepemilikan baik secara legal dimata hukum maupun tidak legal tidak terhindarkan lagi. Sebab sering sudah menjadi berita ada sekelompok manusia berani mengklaim tanah yang dianggapnya terlantar akhirnya diduduki dan diupayakan diperoleh sekalipun tanpa prosedur hukum yang ditetapkan dalam memperoleh hak tanah itu sendiri. Tanah seperti ini juga akan menjadi warisan terhadap generasi berikutnya, sehingga akhirnya dilakukan perbuatan hukum atas pengalihannya. Bahkan beberapa perbuatan hukum yang terjadi dari realitas masyarakat atas tanah tersebut sering tidak dilakukan peralihannya menurut harapan atau tuntutan dan tuntunan undang-undang.

Akibatnya banyak hak atas tanah yang tumpang tindih, begitu juga penggunaannya tidak lagi dapat teradministrasi dengan baik hak. Akhirnya sering tidak terkontrol lagi pra pendaftarannya oleh pengelola pendaftaran tanah itu sendiri. Lalu bermunculanlah berbagai macam surat yang dianggap sebagai alas hak penguasaan tanah dimaksud pada hal pemunculannya juga tidak berdasarkan ketentuan hukum yang ada..

Hal tersebut secara makro telah merusak sendi penarikan nilai tanah untuk dijadikan sebagai objek yang dapat membesarkan pendapatan masyarakat dari gerak ekonomi pertanahan yang diharapkan. Bahkan dalam tingkat struktur pemerintahan (baik supra struktur maupun infra struktur), membuat isu ini sebagai pembicaraan yang terkait dalam politik, ekonomi hankam, sehingga menjadi masalah nasional. Seperti pernah ada program PRONA yang disinyalir sangat bermuatan politis, yakni sekedar mengambil hati rakyat dalam mensertipikatkan tanahnya. Karena di masa lalu selalu kegiatan pendaftaran tanah yang bernama PRONA itu dibuka kesempatan yang sangat luas bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya lewat program politis, yakni pada menjelang masa pemilu yang dimanfaatkan oleh partai politik dalam menarik hati rakyat.

Sehingga program yang seharusnya menjadi program Pemerintah yang baik dalam upaya mengaktifkan fungsi tanah secara ekonomis, lalu menjadi tersendak karena sudah dimuati oleh kehendak politis tersebut. Akibatnya sampai sekarang program pensertipikatan tanah sejak adanya Keppres 26 tahun 1988 tentang PRONA itu untuk

mempercepat pendaftaran tanah di Indonesia hampir disebut gagal karena target sertipikat yang dikeluarkan dengan biaya yang dikeluarkan belum sebanding. Padahal Keppres dimaksudkan adalah untuk melakukan percepatan pensertipikatan secara masal dengan biaya yang relatif murah, (karena didukung oleh biaya APBN pada masa itu) sehingga dapat mengurangi sengketa kepemilikan tanah di Indonesia.

Kenyataannya hingga saat ini jumlah tanah yang bersertipikat di Indonesia masih dibawah ketentuan atau hanya 35 hingga 45 % saja dari total luas tanah yang ada di Indonesia ini baru terdaftar, yang dalam laporan tahunan BPN Pusat sertipikat yang dikeluarkan hanya 50 juta sertipikat hingga pada tahun 2005. Sementara pendaftaran tanah yang dilakukan perpajakan dalam pengambilan pajaknya sudah mencapai 80 juta kapling tanah. Sehingga dalam perkiraan logisnya bila dibanding dengan jumlah penduduknya maka kehendak pendaftaran tanah baru akan dapat diselesaikan pensertipikatan tanah dengan menggunakan waktu hingga 200 tahun ke depan.

Dengan kata lain program pensertipikatan tanah di Indonesia tidak cukup waktu untuk mensertifikatkannya bila seorang penduduk dapat memiliki tanah dengan dua hektar yang biaya pensertifikatannya diperkirakan 10 juta rupiah. Sehingga untuk 200 juta penduduk berarti butuh waktu lebih 200 tahun bila saja satu sertipikat diproses dalam masa dua bulan. Apalagi dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk sumber daya manusia-nya, tidak mungkin terselesaikan pendaftaran tanah di Indonesia ini kalau hanya dikerjakan dalam duapuluh atau tigapuluh tahun. Pada hal dalam menggerakkan ekonomi masyarakat sangatlah signifikan bila tanah diaktifkan untuk mendukung Bergeraknya sektor riil. Karena masyarakat secara langsung dapat menggunakan sertipikat tanahnya sebagai pendukung untuk memperoleh uang, yakni sebagai jaminan untuk memperoleh kredit di lembaga perbankan sekedar menambah modal usahanya. Atau bahkan dapat mengaktifkan tanah untuk mengurangi ruang gerak para tengkulak (juga spekulator dan manipulator tanah) yang memanfaatkan kelemahan modal masyarakat, tetapi seharusnya dia memiliki tanah yang setiap saat dapat diaktifkan untuk menambah modal usahanya bila ada sertipikatnya.

Bila saja aktifitas kinerja pembuatan sertipikat dilakukan dengan program biaya murah dan waktu yang relatif singkat benar-benar berjalan, maka sangat membantu rencana pemerintah dalam mewujudkan Catur Tertib Pertanahan yang telah dicanangkannya. Sehingga sudah saatnya pada masyarakat yang masih ingin meningkatkan pengetahuannya terhadap sertipikat, pemerintah harus terus berperan aktif berada pada posisi terdepan untuk memberikan pengetahuan akan arti sertifikat tersebut. Tetapi kondisi ini malah yang terjadi adalah sebaliknya para oknum yang bekerja pada instansi ini masih ada yang selalu mengambil kesempatan, yang terkadang bertindak sebagai calo dalam pengurusan sertipikat.

Bagi mereka ini, bila ada orang yang mau mengurus sertipikat diperlakukan sebagai *objekan*, lalu dalam budaya yang seperti ini begitu ada masyarakat datang ke kantor pertanahan yang berebut untuk mengurusnya adalah orang-orang kantor itu sendiri bergerak memanfaatkan situasi tersebut. Akhirnya begitu datang bertanya saja mereka akan menyebut “tangkap kepalanya jangan tangkap ekornya”, sebab bila ditangkap ekornya akan bisa lepas, dan nanti akan diurus oleh rekan lain. Tetapi bila kepalanya ditangkap akan menjadi objek sendiri, yang diharapkan pasti ada keuntungan baginya. Karena sudah kokoh diyakinkan untuk diurusnya saja. Kenyataan ini diperparah lagi oleh seringnya seseorang masyarakat yang mengurus sertipikat itu tidak tahu kemana harus melangkah bila sampai di kantor pertanahan.

Sekalipun informasi terbuka untuk umum (sebagai pelayanan publik) yang menurut kantor pertanahan sudah dipampangkan pengumuman bagaimana langkaha-

langkah yang dilalui bila hendak mengurus sertipikat tanah (mekanisme pengurusan sertipikat ada diumumkan), namun kenyataannya hanya mudah dalam tulisan itu tapi masih saja masyarakat tidak dapat melaksanakan sendiri prosedur tetap tersebut, karena gelap dibuat prosedur tersebut oleh mereka sebagai pelayan masyarakat. Apalagi yang datang ke kantor pertanahan memang miskin akan pengetahuan dalam mengurus sertipikat haknya. Di situ tidak akan dijumpai penuntun yang akan membantu, dengan siapa yang ramah dan tanpa pamrih. Akhirnya yang dipercaya dan ditugasi Negara dalam mensertipikatkan tanah, dengan orang-orang yang moralnya sudah dapat diharapkan untuk kemajuan bangsa, tetapi kenyataannya akan menghambat kemajuan pembangunan.

Sehingga apa yang disebutkan diatas bahwa pengurusan sertipikat tanah adalah sederhana, biaya murah dan dengan waktu singkat tidak akan terjadi. Sertipikat tanah yang banyak berada dalam kehidupan masyarakat, yang diagunkan untuk menjadi bukti kepemilikan yang dapat diaktifkan setiap saat dalam lalu lintas ekonomi juga tidak terwujud. Seharusnya masyarakat menjadi dekat dengan sertipikat dan mampu berupaya mengembangkan dirinya lewat modal sertipikat tanah yang dia miliki. Apalagi terkadang lembaga perbankan pun masih memilih-milih untuk diberikan pinjaman. Akhirnya dukungan sertipikat terhadap ekonomi riil tidak terwujud.

Situasi semacam itu hanya mungkin dapat dinetralisir bila sudah ada pandangan yang mendasarkan penyelesaian atasnya, bahwa kekacauan agraria harus diselesaikan dengan kehendak agraria. Atau dalam makna lain “prinsip kekacauan politik akan diselesaikan juga menurut politiknya. Maka harus menjadi pedoman bahwa, kekacauan hukum tanah akan diselesaikan dengan hukum tanah”.

Bila tanah telah menjadi ajang politik, pemecahan masalahnya akan teratasi bila kita gunakan politik tentang tanah pula. Jangan seperti yang selama ini keinginan hukum tanah menyelesaikan permasalahan tanah selalu diselesaikan dengan kebijakan atau politik praktis yang tidak berdasarkan politik pertanahan. Bila tidak selesai masalah itu dengan kebijakan yang dilakukan penguasa, baru disuruh hukum menyelesaikannya kembali. Hukum selalu diletakkan di belakang politikal, sehingga persoalan tanah pun selalu tidak langgeng dapat menuntaskannya tetapi yang ada hanya untuk penyelesaian dalam memenuhi kepentingan sesaat saja. Yang penting aman untuk saat itu saja dan belum tentu selesai masalahnya sebab tidak dilakukan sampai ke akar permasalahan.

#### **E. Penyelesaian Masalah Tanah Masih Berdasarkan Kebijakan**

Memang sering kita dengar bahwa timbulnya konflik tentang tanah ini karena orangnya tidak menuruti hukum tanahnya. Boleh jadi soalnya timbul karena sengketa batas. Pemberian hak yang salah, penguasaan hak atas tanah yang bertentangan dengan hukum, dan sengketa bukti kepemilikan. Atau boleh jadi juga karena ada perintah konversi lantas tidak dikonversi. Dan yang paling mendasar karena tidak punya sertipikat atau sertipikatnya telah diubah tanpa prosedur hukum dengan tujuan kepentingan masing-masing. Semacam inilah yang kami sebut di atas tidak ikut peraturan tanah yang ada.

Aneka sebab ini sering menciptakan situasi yang tidak diinginkan baik antara pemilik maupun antar pemilik dengan penguasa dan pengusaha di atas tanah tersebut. Lantas perlu dipertanyakan mampukah sertipikat dijadikan sebagai alat yang bernilai sebagai pengaman bila timbul permasalahan tentang tanah seperti di atas?

Penulis sendiri tidak pernah merasa yakin bahwa sertipikat adalah akan dapat dijadikan satu satunya alat pengaman. Apalagi dalam peraturan tanah di Indonesia yang sudah ada menyebut yakni di dalam pasal 19 ayat 2c. Bahwa “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Jadi surat tanda bukti di sini bukanlah satu-satunya bukti namun disebutnya hanyalah sebagai alat pembuktian yang

kuat, berarti bukan mutlak sertipikat tersebut sebagai bukti hak seseorang akan tanah. Tetapi hanya sebagai bukti telah dilakukan administrasi terhadap tanah itu lalu dengan adanya administrasi itu diberikan buktinya. Sehingga kalau bukan satu-satunya tentu bila digunakan sipemegang hak sebagai pengamanan akan kepemilikan tanah seseorang itu sudah pasti tidak akan terwujud.

Apalagi sebenarnya sertipikat itu kurang memberikan jaminan kepada pemegangnya sebab dia lebih sebagai tanda telah dilakukan administrasi saja, sehingga karena rendahnya jaminan pemerintah akan pemberian hak seseorang, membuat orang juga tidak merasa berkepentingan untuk meng-administrasi-kan tanahnya. Bila kenyataan itu dibaca sebagai karena Negara ini menganut asas publikasi yang negatif dari pendaftaran tanah, boleh saja diterima, tetapi tentu terus-terusanlah akan ada ketidakpastian dalam kepemilikan tanah. Siapkah Negara menghadapinya. Tentu tidak, maka perlu Negara memilik sikap yang tegas atasnya.

Kenyataan ini memanggil keinginan untuk sedikit mengartikan berbagai hal tentang sertipikat (alat bukti) tanah dan penggunaannya dalam lalu lintas kehidupan masyarakat yang bernilai sebagai pengaman milik, benda ekonomi dan surat berharga.

Pendaftaran yang dilakukan sipemegang tanah kelak harus dapat mengurangi timbulnya sengketa tanah atas kepemilikannya. Dan dengan sertipikat harus dapat membantu kehidupannya untuk dimanfaatkan dalam lalu lintas ekonominya. Maka untuk mendukung terwujudnya kehendak manfaat sertipikat tersebut di atas. Pemerintah dalam mengeluarkannya harus dapat bertanggung jawab baik secara formal dari sertipikat tersebut apalagi secara materil, karena dia yang mengeluarkannya. Bila pemerintah tidak menjamin sertipikat yang dikeluarkannya secara materil, sudah pasti fungsinya sebagai pengaman milik tidak terwujud. Bila tidak terwujud maka sebagai surat berharga juga tidak akan bernilai tinggi, yang tentunya akan tidak dapat digunakan sebagai benda ekonomi yang diminati masyarakat.

## **F. Pendaftaran dan Sertipikat Hak atas Tanah**

Pada awal tulisan ini sudah banyak dijelaskan, bahwa UUPA yang mengatur pendaftaran tanah sudah dilengkapi sejak Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Di dalamnya masih menunjukkan sistem pendaftaran tanah menganut sistim negatif. Dengan kata lain “dalam pendaftaran tanah dan dalam pembuktian terhadap tanah, mengandung pengertian bahwa setiap orang berhak menuntut keabsahan sebidang tanah apabila seseorang lain yang merasa berhak dapat dibuktikannya dengan pembuktian yang lebih kuat.

Artinya nama yang tersebut dalam sertipikat tidak mutlak sebagai pemilik tetapi masih diberi kesempatan kepada siapa saja yang paling berhak untuk membuktikannya tentu dengan menggugatnya di pengadilan. Bila pengadilan memutuskan bahwa orang yang paling berhak adalah yang namanya tidak tersebut dalam sertipikat, maka atas putusan itu juga memerintahkan kepada BPN untuk membatalkan hak yang namanya tersebut dalam sertipikat tadi.

Di sinilah terlihat bahwa sertipikat bukanlah satu-satunya bukti hak atas tanah seseorang secara mutlak. Apakah dengan pernyataan seperti ini bahwa UUPA (Peraturan Pendaftaran tanah) itu nantinya membuka persengketaan terhadap tanah? Penulis berpendapat tidak, kalau kita tidak mengubah, menukangi surat tanda bukti hak yang sudah ada. Negara dengan pelaksanaan pendaftaran tanah telah ada mengokohkan kebenaran materil untuk diformalkan yang memang seseorang itulah pemilik sebenarnya. Sehingga dengan terdaftarnya tanah dalam buku tanah, maka atas asas publisitas yang

terkandung didalamnya akan mewajibkan orang lain juga untuk menghormati eksistensi hak atas tanah seseorang tersebut. Bila sudah menjadi hak miliknya maka berlaku prinsip dasar kepemilikan bahwa seseorang hanya berhak atas milik yang dia punyai, (asas *nemo plus iuris*)

Bukankah kehadiran UUPA (1960) bertujuan untuk menciptakan suatu kepastian terhadap hukum tanah di Negara ini. Secara jujur bila kita tidak mengada-ada terhadap bukti tanah, maka tidak akan muncul sengketa terhadap sertipikat tanahnya. Karena sekalipun peranan pasif yang ada pada pihak pengelola pendaftaran tanah, namun tidaklah akan didaftarkan tanah seseorang bila tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Sehingga dengan persyaratan yang benar akan menjamin kebenaran dari masa depan tanah yang didaftar tersebut.

Apabila akan ditelusuri lebih dalam lagi tentang kehendak UUPA dalam memberikan kepastian hukum akan hak seseorang, maka kegiatan dengan pengelolaan dan perekaman yang dilakukan atas pendaftaran tanah, sudah secara jelas pendaftaran tanah yang ada disebut bertujuan salah satunya untuk kepastian hukum. Dengan kata lain begitu hak seseorang akan tanah telah didaftarkan maka seseorang yang tersebut namanya dalam buku tanah akan dapat secara leluasa menggunakan, mengalihkan atau mengikatkan hak atas tanahnya itu untuk dirinya sesuai dengan muatan hak tersebut.

Pendaftaran tanah yang demikian itulah nantinya bertujuan untuk kepastian hukum (*recht cadaster*). Hukum melindungi tanah atas gangguan atau sanggahan dari pihak lain atas eksistensi adanya hak seseorang tersebut di tanah itu. Maka sebenarnya perlindungan itu bukan semata-mata atas diri yang tertera namanya dalam sertipikat tetapi melindungi tanahnya (bukan orangnya). Pendaftaran yang demikianlah yang dilakukan dalam istilah *cadaster*. Sementara dalam pendaftaran sistem *recht Cadaster* tersebut, sudah tercakup di dalamnya *fiscal cadaster*, *juridical cadaster*, *multi purpose cadaster* dan *land use cadaster*.

Sehingga kepastian itu sebenarnya akan mencakup juga kepastian penggunaan dan pengelolaannya. Tentunya ini atas segala kewenangan pelaksanaan dari pendaftaran tanah yang sudah dilakukan oleh Negara. Konsekwensinya Negarapun ikut bertanggungjawab penuh atas dikeluarkannya sertipikat. Sehingga bila ada kekeliruan atas pengeluaran sertipikat, baik kekeliruan akan subjek maupun objeknya sendiri dari suatu pekerjaan yang lalai. Negara harus dapat memberikan ganti rugi kepada pemilik yang paling berhak bila ternyata haknya tidak jatuh pada dirinya si pemilik yang paling berhak. Dia melakukan permohonan atas syarat-syarat yang benar dan jujur sehingga diterima untuk didaftar, dan diberikan sertipikat atasnya.

Sebagai konsekwensi tanggung jawab Negara atas hukum yang dibuatnya mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah. Sekalipun hal ini belum dilaksanakan sepenuhnya namun perlu dipikirkan agar bila ada gugatan dari pihak lain atas pengeluaran hak atas tanah itu dari Negara dan yang berhak tidak mendapatkan haknya lagi atas kesalahan pendaftaran, mungkin dia tidak melakukan penelitian yang teliti atas bukti awal yang diajukan oleh si pemohon maka Negara harus mampu membayar atas kerugian tersebut. Sebagaimana hal ini berpraktek lama di Negara lain yang sudah melakukan pendaftaran tanah dengan sistem positif. Pekerjaannya dapat dilakukan dengan memberi kesempatan kepada perusahaan asuransi untuk membayar ganti rugi atas kelalaian Negara memberikan hak itu kepada yang bukan berhak. Tentunya si pemohon sertipikat sudah lebih dahulu membayar biaya asuransi yang diminta ketika dia membayar biaya pendaftaran tanah tersebut.

Dengan kata lain, dana asuransinya bisa ditarik dari biaya yang dilakukan atas kewajiban yang akan dibayar sehubungan dengan uang pemasukan yang ditarik oleh

Negara dari si pemohon hak tersebut. Seharusnya Negara ini sudah melakukannya agar apa yang disebutkan dalam pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dilaksanakan dengan baik dalam mengantisipasi sengketa pertanahan di kemudian hari.

Di dalam peraturan hukum agraria, tanda bukti hak (sertipikat) baru keluar setelah diadakan pendaftaran tanah itu. Artinya tanah itu telah terdaftar dan tercatat dalam “Buku Tanah” yang dilengkapi dengan gambar situasi (surat ukur) dari tanah tersebut. Sejak inilah baru tanah tersebut disebut tanah hak sesuai dengan jenis hak yang diberikan. Sebelum ada tanda bukti hak maka tanah itu belum menjadi tanah Hak Milik, HGB, HP atau Hak Ulayat. Statusnya masih merupakan tanah milik. Bisa tanah milik yang disebut tanah milik adat bila tanah itu diperoleh dari tanah adat, dan bisa tanah milik keperdataan. Namun ketika itu pun sudah menjadi milik tetapi belum menjadi “Hak Milik atas tanah”.

Keadaan ini yang sering menjadi kacau karena pengertian hukum sudah dicampurkan dengan pengertian sehari-hari dalam kehidupan masyarakat. Sehingga disebutlah jual beli tanah, padahal konsep jual beli tanah hanya dikenal atas tanah yang sudah bersertipikat. Sementara tanah belum terdaftar sebenarnya masih belum disebut “jual beli”(tanah). Tetapi dengan tindakan itulah aktanya boleh dibuat. Pembuatan akta ini, dan dapat dibuat oleh notaris atau camat dengan nama “akta balik nama dengan ganti kerugian” Bukan “akta Jual beli” atas sebidang tanah yang hanya dibuat oleh PPAT, karena jual beli sudah ada haknya dan harus dilakukan dulu rekaman perbuatan hukumnya oleh PPAT.

Dengan kenyataan seperti ini memang dapat disebutkan bahwa sudah tepat semua tindakan terhadap tanah dengan kehadiran UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) dapat menciptakan administrasi pertanahan yang baik dan tertib. Juga kalau diikuti dengan benar menghindarkan biaya yang mahal serta pengurusan yang berbelit-belit untuk pensertipikatan hak atas tanah (ingat teori yang dikemukakan oleh Sir Robert Torrens) sesuai dengan yang dianut oleh Negara ini. Namun, bila dilihat secara kenyataan yang ada di masyarakat, sangat jauh berbeda dengan harapan yang tertanam dalam konsefsinya ini.

Untuk mengkaji kenyataan berbagai keluhan dan kelemahan ini tidak akan disinggung sebagai pusat perhatian utamanya. Hanya perlu direalisasi beberapa harapan sebagaimana yang diamanahkan oleh Undang-undang Agraria untuk memberi sebesar-besar kemakmuran rakyat dan membela golongan ekonomi lemah jangan dibuat berbeda dengan yang seharusnya. Agar kepercayaan terhadap eksistensi sertipikat dan fungsinya dapat diyakini seterusnya oleh masyarakat untuk membela eksistensi hak atas tanahnya, sehingga benar-benar dapat dirasakan sebagai alat pengaman milik dan penggunaan dari milik itu sendiri.

Untuk itu perlu budaya keagrariaan modern dengan peningkatan pengetahuan keagrariaan makin ditingkatkan ke segenap lapisan yang terkait dalam proses pengeluaran sertipikat, termasuk aparatnya ditempatkan di depan dalam membela hak-hak dari yang berhak atas tanah dan juga rakyatnya ikut aktif mendaftarkan hak atas tanahnya sehingga terlindungi haknya itu untuk digunakan dan untuk diaktifkan menunjang kegiatan ekonominya.

## **G. Sertipikat Tanah**

Dalam UUPA tidak pernah disebut sertipikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c ada disebutkannya “surat tanda bukti hak”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sudah sering ditafsirkan sebagai sertipikat tanah. Dan penulis pun di sini membuat pengertian yang sama bahwa surat tanda bukti hak adalah sertipikat. Sebagaimana kalimat ini tersebut dalam sampul map yang berlogo

burung Garuda yang dijahit menjadi satu dengan surat ukur atau gambar situasi tanah tersebut. Jadi apakah sertipikat tersebut?

Secara etimologi sertipikat berasal dari bahasa Belanda “Certificat” yang artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Jadi kalau dikatakan Sertipikat Tanah adalah surat keterangan yang membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah, atau dengan kata lain keadaan tersebut menyatakan bahwa ada seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dan pemilikan itu mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang. Inilah yang disebut sertipikat tanah tadi.

Di atas sudah disebut sertipikat adalah surat tanda bukti hak, oleh karena itu telah kelihatan berfungsinya, bahwa sertipikat itu berguna sebagai “alat bukti”. Alat bukti yang menyatakan tanah ini telah diadministrasi oleh Negara. Dengan dilakukan administrasinya lalu diberikan buktinya kepada orang yang mengadministrasi tersebut. Bukti atau sertipikat adalah milik seseorang sesuai dengan yang tertera dalam tulisan di dalam sertipikat tadi. Jadi bagi si pemilik tanah, sertipikat tadi adalah merupakan pegangan yang kuat dalam hal pembuktian hak miliknya, sebab dikeluarkan oleh instansi yang sah dan berwenang secara hukum. Hukum melindungi pemegang sertipikat tersebut dan lebih kokoh bila pemegang itu adalah namanya yang tersebut dalam sertipikat. Sehingga bila yang memegang sertipikat itu belum namanya maka perlu dilakukan balik namanya kepada yang memegangnya sehingga terhindar lagi dari gangguan pihak lain.

Bila terjadi misalnya sengketa terhadap bidang tanah itu, maka oleh yang memiliki tanah, sertipikat yang di tangannyalah yang digunakan untuk membuktikan bahwa tanah itu adalah miliknya.

Kemudian di samping sebagai alat bukti sertipikat berguna sebagai jaminan akan eksistensi hak itu. Jaminan ini adalah jaminan hukum, sehingga karena ada jaminan hukum atas kepemilikan tanah tersebut, lalu seseorang dapat menerimanya sebagai surat berharga. Surat berharga yang nilai ekonomisnya tinggi, maka si pemilik dapat menggunakannya untuk dijadikan jaminan hutang. Baik sebagai jaminan utang kepada orang lain maupun jaminan utang kepada bank. Maksudnya apabila misalnya seseorang membutuhkan pinjaman uang ke Bank maka sebagai jaminan uang yang dipinjam tadi ditahanlah/dijadikan sertipikat tanah tersebut sebagai jaminannya. Pekerjaan ini oleh undang-undang dikokohkan menjadi hak Tanggungan, sebagaimana disebutkan pengaturannya dalam Undang Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas tanah dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah (dulu Hipotik dan Crediet verband).

Tentu dalam hal ini keberadaan sertipikat tanah diaktifkan dalam kegiatan ekonomi masyarakat, sehingga bagi yang menggunakannya telah membantu untuk meningkatkan usaha dalam meningkatkan pendapatan si pemilik tanah yang sekaligus dapat meningkatkan tingkat perekonomian secara makro, sebab dia telah mengaktifkan modal yang diberikan bank.

Dengan demikian surat tanda bukti hak atau sertipikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat. Sebab yang namanya sertipikat Hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar dan didaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh Negara atas dasar undang-undang.

Sehingga dengan pengeluaran sertipikat ini, menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan. Dan pendaftaran ini akan menciptakan keuntungan akibat pelaksanaan administrasi pertanahan yang sah. Dengan ini muncul konsekwensi atasnya yakni sebagai berikut :

- a) Memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya;
- b) Mendorong atau meningkatkan penarikan pajak oleh Negara;
- c) Meningkatkan fungsi tanah sebagai jaminan kredit;
- d) Meningkatkan pengawasan pasar tanah;
- e) Melindungi tanah Negara;
- f) Mengurangi sengketa tanah;
- g) Memfasilitasi kegiatan rural land reform;
- h) Meningkatkan urban planning dan memajukan infrastruktur;
- i) Mendorong pengelolaan lingkungan hidup yang berkualitas;
- j) Dapat menyediakan data statistik tanah yang baik.<sup>16</sup>

Untuk itu begitu banyaknya keuntungan yang ditimbulkan, tentu sudah saatnya bila Kantor pertanahan sebagai struktur pengelola administrasi tanah di negeri ini meningkatkan peranan sosialisasinya kepada masyarakat dalam memberikan penyuluhan keagrariaan agar mereka dapat memanfaatkan mutiara-mutiara keagrariaan yang belum mereka manfaatkan tetapi sangat mereka dambakan selama ini.

Hanya saja, dalam praktek, penerbitan sertipikat tanah masih dapat dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum, apakah sertipikat benar-benar melindungi hak (subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya bukti fisik sertipikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke pengadilan, dapat saja diakui secara formal sertipikatnya, tetapi tidak melindungi subyek dan obyeknya. Peradilan Tata Usaha dapat saja menolak menyatakan untuk membatalkan sertipikat tanah, tetapi peradilan umum menyatakan orang yang terdaftar namanya dalam sertipikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan.

Seharusnya menghadapi persoalan yang demikian, Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dapat secara tegas memperlakukan bahwa setelah lima tahun sertipikat diterbitkan, wajib melindungi formalitas dan materil (subyek dan obyek) dari hak itu sendiri. Cita-cita sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 benar-benar diwujudkan.

---

<sup>16</sup> Lihat *Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition*, United Nation, 1996, New York and Geneva,