



PERLUKAH SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA MENJADI SISTEM POSITIF

Oleh
Rizal Anshari
Pemerhati Agraria

Abstrak

Pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak atas tanah, batas-batas, bidang tanahnya serta pemegang hak atas dan bidang tanah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut meliputi :

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam huruf c di atas memberikan arti bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem negatif. Makalah ini akan membahas apakah sistem pendaftaran tanah di Indonesia tetap menganut sistem negatif atau akan dirubah menjadi sistem positif.

Kata kunci : pendaftaran tanah, sistem positif, sistem negatif

Abstract

Land registration conducted in order to guarantee legal security of rights on land, land boundaries and the holder of rights on land. The land registration covers :

- a. The measuring, mapping and recording of land;
- b. The registration of the rights on land transfer of these rights;
- c. The issue of certificates of rights on land, which will be valid as a strong evidence.

Based on point c above land registration in Indonesia has negative system. This paper discusses whether land registration in Indonesia still has negative system or changing to be positive system.

Keywords : Land registration, positive system, negative, system

Pendahuluan

Dari beberapa literatur, pendaftaran tanah mempunyai catatan sejarah yang panjang, misalnya di Mesir pendaftaran dilaksanakan sejak 3000 tahun S.M. Begitu juga di zaman Romawi kuno pendaftaran tanah untuk pemungutan pajak telah dilaksanakan pada abad ketiga.

Di Indonesia pendaftaran tanah sudah ada sejak datangnya Belanda ke Indonesia. Belanda menyelenggarakan pendaftaran tanah dimaksudkan untuk melindungi



kepemilikan bangsa Belanda atas tanah, sehingga pada waktu itu tanah tanah yang terdaftar pada Kantor Kadaster (kantor yang bertugas melaksanakan pendaftaran tanah waktu itu) hanyalah hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat saja sedangkan tanah tanah bangsa Indonesia asli tidak terdaftar di Kantor Kadaster. Setelah Indonesia diduduki oleh Jepang penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak berubah cuma nama kantor kadaster berubah menjadi Kantor Pendaftaran Tanah.

Setelah kemerdekaan Indonesia penyelenggaraan pendaftaran tanah tetap berjalan seperti sebelum kemerdekaan, hanya hak hak barat yang didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Tanah. Keadaan ini berlaku sampai diundangkannya Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) tanggal 24 September 1960. Berlakunya UUPA menyebabkan dualisme hukum pertanahan dihapus menjadi satu hukum nasional pertanahan. Dengan berlakunya UUPA merupakan kewajiban pemerintahan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah atas semua bidang tanah di wilayah Indonesia.

Dalam pasal 19 UUPA pendaftaran tanah meliputi :

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak –hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak , yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat.

Pasal 19 huruf c menegaskan pendaftaran tanah meliputi pemberian surat tanda bukti hak yang dikenal sebagai sertipikat hanya sebagai pembuktian yang kuat tetapi bukan berarti mutlak. Dengan sistem pendaftaran tanah di Indonesia walaupun suatu bidang telah terdaftar bukan berarti pemegang hak sebenarnya akan kehilangan haknya. Pemegang hak dapat menuntut kembali haknya melalui pengadilan. Pendaftaran tanah yang menganut sistem dapat kita kategorikan sebagai sistem negatif. Sebaliknya sistem yang menjamin secara mutlak hak hak atas tanah yang terdaftar disebut sistem positif. Dalam sistem positif apa yang sudah didaftar dijamin sebagai keadaan sebenarnya dan pemegang hak yang telah terdaftar tidak akan kehilangan hak atas tanahnya. Sehingga mungkin hal ini yang menimbulkan pemikiran dikalangan sebagian orang perlu merubah sistem pendaftaran tanah di Indonesia menjadi sistem positif.

Makalah ini akan membahas apakah perlu sistem pendaftaran tanah di Indonesia menjadi sistem positif.

Pendaftaran Tanah dan Kadaster

Di Indonesia istilah pendaftaran tanah dan kadaster merupakan istilah yang sama pengertiannya. Dalam dunia Internasional ada yang menganggap kedua istilah mempunyai pengertian yang sama dan ada juga yang menganggap merupakan dua hal yang berbeda.

Definisi pendaftaran tanah (land registration) dan kadaster (cadastre) banyak sekali antara lain adalah sebagai berikut :

Land registration : record dealing with the publication of transfer of rights in realty.

Prof. Dale



A land register an official record of rights in defined units of land

United Nation

Cadastre : is a methodically arranged inventory of data of the properties within a certain country or district based on survey of their boundaries;

Janis Bernstein

Landregistration is the systematic process by which information on land ownership, transactions, values and use in a defined area are recorded in a public register or cadastre

Definisi pendaftaran tanah dan kadaster yang lebih lengkap adalah dari Prof. Henssen (A System Approach to Land Registration and Cadastre by Jaap Zevenbergen)

Cadastre : is a methodically arranged inventory of data of data concerning properties within a certain country or district, based on survey of their boundaries. Such properties are systematically identified by means of some separate designation. The outlines or boundaries of the the property and the parcel identifier are normally shown on large scale maps which, together with registers, may show for each separate property the nature, size, value and legal rights associate with the parcel. It gives an answer to the question “where “ and “how much”

Land registration is a process of official of rights in land through deeds or title (on properties). It means that there is an official records (the land register) of rights on land or of deeds concerning changes in the legal situation of defined units of land. It gives an answer to the question “who” and How”

Dari pengertian kadaster dan pendaftaran tanah di atas , dapat kita simpulkan, bahwa :

- a. Pendaftaran tanah berkaitan dengan status hukum siapa pemegang hak (subyek hak) dan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya/ jenis haknya (whose and how);
- b. Kadaster menunjukkan dimana letak bidang tanah dan batas batas bidang tanah (obyek hak) tersebut (where and how much).

Pengertian pendaftaran tanah (whose dan how) kadang kadang mengandung pengertian kadaster (where dan how much), begitu juga sebaliknya pengertian kadaster mengandung pengertian pendaftaran tanah.

Di Indonesia pendaftaran tanah menurut pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang dikenal juga sebagai UUPA menyebutkan :

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak –hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak , yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat.

Pasal 19 UUPA pengertian pendaftaran tanah mencakup pengertian kadaster. Selanjutnya dalam tulisan ini yang dimaksud dengan pendaftaran tanah mencakup juga pengertian kadaster, dan kadaster mencakup pendaftaran tanah.



Sistem Positif dan Negatif Dalam pendaftaran tanah

Dari literatur dapat kita ketahui ada dua sistem pembuktian dalam pendaftaran tanah, yaitu

- a. Sistem negatif dan ;
- b. Sistem positif.

Sistem negatif

terdiri dua jenis, yaitu

- a. Private conveyancing dan;
- b. Registration of Deeds (pendaftaran akta)

Pembuktian hak atas tanah dan peralihannya berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Dalam masyarakat adat dalam lingkup yang masih sederhana dan belum mengetahui tulis menulis, dimana orang dalam masyarakat tersebut saling mengenal, semua orang akan mengetahui bidang tanah dan pemilik bidang tanah tersebut. Dalam situasi yang demikian bukti tertulis atas bidang tanah tidak diperlukan. Begitu juga setiap peralihan hak atas bidang tanah cukup dilakukan secara lisan yang disaksikan oleh beberapa orang orang yang dituakan dan Kepala Adat/Desa dalam masyarakat tersebut.

Seiring dengan perkembangan masyarakat yang semakin kompleks menyebabkan transaksi tanah dengan pembuktian secara lisan hak atas tanah tidaklah cukup, tetapi diperlukan pembuktian tertulis. Dalam masyarakat hukum adat tersebut setiap transaksi tanah dilakukan secara tertulis disaksikan oleh Kepala Adat/Desa. Dokumen transaksi tanah tersebut tidak didaftarkan pada daftar registrasi kantor pemerintah. Transaksi yang demikian disebut sebagai “private conveyancing”. Apabila transaksi tersebut didaftarkan pada daftar register di kantor pemerintah disebut dengan registration of deeds atau pendaftaran akta. Dalam sistem pendaftaran akta dokumen peralihan dibuat salinannya atau kutipan atau dengan cara lainnya tergantung dari ketentuan yang berlaku. Petugas pendaftaran tidak mempunyai kewajiban untuk meneliti kebenaran dari peralihan hak yang akan didaftar. Pendaftaran tersebut tidak membuktikan hak atas tanahnya tetapi hanya merupakan catatan adanya peralihan hak atas tanahnya. Dalam sistem negatif bilamana terjadi persengkataan antara pemegang hak atas tanah sebenarnya dengan pemegang hak yang terdaftar di kantor pertanahan, pemegang hak atas tanah sebenarnya tidak akan kehilangan haknya, mereka dapat menggugat hak atas tanahnya ke pengadilan. Bilamana pengadilan mengabulkan tuntutan pemegang hak sebenarnya maka hak atas tanahnya kembali kepada pemegang hak atas tanah sebenarnya. Negara-negara yang menganut sistem negatif al:Belanda, Inggris, Italia, Perancis, Afrika Selatan dan Israel.

Sistem positif

Dalam perkembangan masyarakat yang semakin maju menyebabkan kebutuhan masyarakat semakin meningkat dari segi kualitas dan kuantitas. Kebutuhan masyarakat



yang semakin meningkat menyebabkan kebutuhan akan tanah meningkat yang akan menyebabkan nilai tanah akan meningkat. Peningkatan nilai tanah juga membuat persengketaan tanah semakin meningkat sehingga masyarakat pemilik tanah membutuhkan perlindungan hukum yang kuat atas tanah. Kebutuhan masyarakat untuk melindungi hak atas tanahnya ditampung di banyak Negara dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan sistem positif yang dikenal sebagai registration of title atau pendaftaran hak.

Berbeda dengan sistem negatif, dalam sistem positif pemegang hak atas tanah yang telah terdaftar di buku register dijamin oleh pemerintah untuk terdaftar atas namanya. Dalam sistem positif pada dasarnya pemegang hak sebenarnya tidak akan kehilangan hak atas tanahnya. Bilamana tanahnya terdaftar atas nama orang lain yang merasa sebagai pemegang hak sebenarnya dapat menuntut haknya ke pengadilan. Bilamana tuntutan dikabulkan pengadilan, hak atas tanah tetap atas nama yang terdaftar di kantor yang berfungsi melakukan pendaftaran, tetapi pemegang hak sebenarnya mendapat kompensasi sesuai nilai tanah tersebut. Sebagai akibat hak atas tanah diganti dengan kompensasi uang, pemerintah harus mempunyai anggaran untuk kompensasi tersebut. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa proses pendaftaran tanah dalam sistem positif memerlukan kehati-hatian dan ketelitian yang tinggi dalam proses adjudikasi dokumen dan adjudikasi di lokasi, demarkasi, publikasi maupun pengukuran kadastral.

Menurut teori seharusnya proses pendaftaran sistem positif akan lebih teliti hasilnya dibandingkan dengan sistem negatif, tetapi dalam prakteknya sekarang proses pendaftaran sistem negatif tidak ada bedanya dengan pendaftaran sistem positif.

Sistem Torrens merupakan salah satu variasi pendaftaran sistem positif yang sangat terkenal yang dikenalkan oleh Sir Robert Torrens di Australia Selatan. Negara Negara yang menggunakan sistem sistem positif al: Australia, Selandia Baru, Swiss, Jerman dan Denmark.

Pendaftaran Tanah di Indonesia

Sistem pendaftaran tanah suatu Negara diatur dalam Undang-Undang Negara yang bersangkutan. Di Indonesia penyelenggaraan pendaftaran tanah diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yo. Peraturan Menteri Negeri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Menurut UUPA pasal 19 ayat (2), pendaftaran tanah meliputi :

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak –hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak , yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat.

Pendaftaran tanah menurut pasal 19 ayat (2) mencakup pengertian. Pasal 19 ayat (2) huruf c menegaskan bahwa tanda bukti hak atau dikenal sebagai sertifikat berlaku sebagai bukti yang kuat, tetapi tidak berarti mutlak. Begitu juga pasal 32 PP No. 24



Tahun 1997 menegaskan bahwa sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat. Hal ini menunjukkan bahwa selain sertipikat masih ada bukti-bukti hak atas tanah yang lain dan mungkin lebih kuat. Dan apabila pemegang hak sebenarnya dapat membuktikan di pengadilan bahwa dialah pemegang hak sebenarnya hak atas tanah beralih kepada pemegang hak sebenarnya. Dengan demikian sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem negatif.

sebelumnya telah diuraikan dalam prakteknya sekarang proses pendaftaran sistem negatif tidak ada bedanya dengan pendaftaran sistem positif. Begitu juga penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia walaupun menganut sistem negatif tetapi menurut saya ketentuan yang diatur dalam PP No.24 Tahun 1997 yo. PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 yang begitu rinci dan lengkap tidak berbeda dengan penyelenggaraan sistem positif.

Pendaftaran tanah meliputi tiga aspek, yaitu :

- a. Aspek teknis pengukuran dan pemetaan kadastral;
- b. Aspek teknis yuridis dan;
- c. Aspek administrasi.

Dari ketiga aspek itu aspek a dan c merupakan bagian terbanyak dari penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Aspek pengukuran dan pemetaan kadastral dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yo. PMNA/KBPN No.3 Tahun 1997 telah memenuhi kaidah-kaidah pengukuran dan pemetaan yang benar. Dalam kedua ketentuan tersebut kegiatan pengukuran dan pemetaan meliputi:

- a. Pengukuran dan pemetaan titik titik dasar teknik nasional/lokal sebagai dasar pembuatan jaringan kerangka dasar nasional/lokal;
- b. Pembuatan peta dasar pendaftaran (base map);
- c. penetapan batas bidang tanah (demarcation);
- d. Pengukuran batas – batas bidang tanah (cadastral surveying);
- e. Pembuatan peta-peta bidang tanah (cadastral plan);
- f. Pengumuman
- g. Pemetaan dan pembuatan peta pendaftaran (cadastral map);
- h. Pembuatan daftar tanah (land/cadastral register);
- i. Pembuatan surat ukur.

Sedangkan aspek teknis yuridis dan administrasi meliputi:

- a. Penelitan riwayat bidang dan status bidang tanah (adjudication);
- b. Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan peta bidang tanah;
- c. Pembukuan hak atas tanah dalam buku tanah dan sertipikat;
- d. Pembuatan daftar tanah dan daftar nama dan daftar daftar isian lainnya.



Pembuktian yang kuat bagi subyek hak dan hubungan hukum dengan obyek hak dapat tercapai bilamana penelitian data yuridis dilakukan sesuai persyaratan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan-perundangan yang berlaku. Semua hasil penelitian data yuridis harus diadministrasikan dengan jalan hasil-hasil tersebut dituangkan dalam daftar isian yang telah ditetapkan.

Pengukuran dan pemetaan dalam pendaftaran tanah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, tentunya akan menghasilkan kepastian lokasi dan batas-batas tanah yang didaftarkan dapat dipertanggung jawabkan. Sehingga tidak akan ada lagi bidang tanah yang tidak diketahui letak dan batas-batasnya, dan juga tidak akan terjadi penerbitan sertipikat ganda. Begitu juga bilamana penelitian data yuridis pengelolaan dilakukan sesuai dengan ketentuan, dapat mengurangi persengketaan atas bidang tanah tersebut.

Perlu kah pendaftaran tanah sistem positif

Pendaftaran tanah sistem negatif yang dianut Indonesia memberikan kepastian hukum yang kuat tetapi tidak mutlak, sehingga timbul pemikiran agar sistem pendaftaran tanah di Indonesia menjadi sistem positif supaya kepastian hukum pemegang hak yang terdaftar tidak bisa diganggu gugat. Perubahan sistem pendaftaran tanah menjadi sistem positif akan membawa dampak dalam bidang yuridis dan pengukuran dan pemetaan kadastral sehingga perubahan tersebut perlu pertimbangan yang matang.

Seperti telah diuraikan sebelumnya tujuan pendaftaran tanah menurut UUPA adalah untuk menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum hanya dapat tercapai bilamana sertipikat yang dihasilkan tersebut mencerminkan keadaan sebenarnya baik secara yuridis maupun fisik. Keadaan tersebut dapat dicapai bilamana ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah dapat mendukung kepastian hukum dan tataran pelaksanaannya harus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan-perundangan.

PP No. 24 Tahun 1997 yo. PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 telah mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis dan sporadis yang rinci dan lengkap demi tercapainya kepastian hukum tersebut. Kualitas sertipikat tanah yang dihasilkan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah tergantung dari penelitian data yuridis dan pengumpulan dan pengolahan data fisik melalui pengukuran dan pemetaan. Penelitian data yuridis dalam kedua peraturan tersebut diatur secara rinci dan lengkap sekali. Penelitian bukan hanya dilakukan pada dokumen saja, tetapi juga dilakukan dilokasi oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah sistematis dan oleh panitia A dalam pendaftaran tanah sporadis. Hasil penelitian data yuridis dan data fisik tersebut diumumkan 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah sistematis dan 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah yuridis. Pengumuman ini untuk memberi kesempatan kepada masyarakat yang merasa keberatan dari hasil penelitian data fisik dan data yuridis tersebut. Kalau tahapan data yuridis tersebut dilaksanakan secara benar maka kepastian hukum dari sertipikat tersebut sangat kuat. Pengumpulan dan pengolahan data fisik yang dilakukan melalui pengukuran dan pemetaan diatur dalam kedua peraturan tersebut dengan rinci dan lengkap dan menggunakan kaidah pengukuran dan pemetaan yang



benar. Tahapan pengukuran dan pemetaan dimulai dari pengukuran kerangka dasar kadastral nasional sampai menghasilkan surat ukur. Menurut saya ketentuan pengukuran dan pemetaan ini tidak berbeda jauh dengan ketentuan pengukuran dan pemetaan dalam pendaftaran tanah sistem positif. Bilamana pengukuran dan pemetaan dilakukan sesuai dengan persyaratan dan tahapan dengan kedua peraturan tersebut kepastian mengenai letak dan batas-batas tanah akan tercapai.

Dalam pendaftaran tanah sistem negatif, kepastian mengenai subyek hak dan obyek hak yang tidak tercapai sehingga mengakibatkan pihak ketiga menggugat melalui pengadilan umumnya disebabkan antara lain:

- a. Dokumen yang menjadi dasar penerbitan sertipikat adalah dokumen untuk subyek hak dan obyek hak bidang tanah lain atau dokumen tersebut palsu;
- b. Proses pelaksanaan pendaftaran tanah tidak sesuai dengan peraturan-perundangan;

Dalam pendaftaran tanah sistem positif kemungkinan tidak tercapainya kepastian subyek hak dan obyek hak juga yang disebabkan oleh kedua hal di atas juga terjadi. Dalam kasus tersebut prinsip yang dianut dalam sistem positif atau negatif adalah sama yaitu memberikan perlindungan kepada pemilik tanah sebenarnya. Perbedaan antara sistem positif dan negatif terjadi dalam hal gugatan pihak ketiga dipenuhi oleh pengadilan. Dalam sistem negatif pemegang hak sebenarnya mendapatkan kembali haknya sedangkan dalam sistem positif pemegang hak tidak mendapatkan haknya kembali tetapi mendapatkan kompensasi pengganti haknya yang hilang.

Dari uraian di atas sebenarnya tidak ada perbedaan pendaftaran tanah sistem positif dan sistem negatif atau dengan perkataan lain kualitas penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak tergantung dengan sistem yang dianut. Kualitas penyelenggaraan pendaftaran tanah tergantung apakah sertipikat yang dihasilkan dapat mencerminkan keadaan sebenarnya baik secara yuridis maupun fisik, sehingga terjamin kebenaran kepastian subyek dan obyek hak. Ketentuan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 yo. PMNA/KBPN No.3 Tahun 1997 baik dalam aspek yuridis dan aspek pengukuran dan pemetaan sangat rinci dan lengkap yang akan mendukung tercapainya kepastian subyek dan obyek hak. Kalau ketentuan penyelenggaraan pendaftaran yang diatur dalam kedua peraturan tersebut dilaksanakan dengan benar maka tujuan pendaftaran tanah akan tercapai. Dengan demikian sistem pendaftaran tanah positif maupun negatif sama baiknya bagi pendaftaran tanah di Indonesia asalkan kedua sistem tersebut dilaksanakan dengan benar. Sebaiknya untuk saat ini kita tetap menggunakan sistem negatif dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas pendaftaran tanah. Kalau kita ingin merubah menjadi sistem positif, kita hanya membuang waktu, biaya, pikiran dan tenaga, dan belum tentu dalam pelaksanaannya nanti sesuai dengan harapan kita. Selain itu bukanlah hal yang mudah menyediakan dana yang tidak sedikit untuk kompensasi apabila terjadi kasus yang mengharuskan pemerintah membayar kepada pemilik sebenarnya. Berdasarkan pengalaman BPN dalam tahun 90 an dan Negara-Negara lain seperti Thailand dan Laos peningkatan kualitas dan kuantitas pelaksanaan pendaftaran



tanah dilakukan melalui pendaftaran tanah sistematis. Saya mendengar informasi bahwa Badan Pertanahan Nasional sudah menghentikan penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis. Saya sangat menyayangkan kalau informasi itu benar.

Selain faktor peraturan-perundangan dan pelaksanaannya yang menjadi pertimbangan perubahan sistem negatif menjadi sistem positif, perlu dipertimbangkan juga adalah kondisi pendaftaran tanah di Indonesia saat ini.

Dalam tulisan ini saya ingin menguraikan kondisi pendaftaran tanah dari dua sudut pandang :

- a. Aspek pengukuran dan pemetaan kadastral ;
- b. Aspek administrasi yang terkait dengan penataan usaha pendaftaran tanah.

Kondisi pendaftaran tanah dari aspek pengukuran dan pemetaan kadastral tergantung dari ketentuan yang mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah dan proses pelaksanaannya.

Sertipikat yang ada sekarang ini diterbitkan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam :

- a. Peraturan yang berlaku sebelum UUPA;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Sertipikat yang diterbitkan berdasarkan ketentuan sebelum UUPA umumnya merupakan hak barat yang kemudian dikonversi menjadi hak –hak yang diatur dalam UUPA. Sertipikat yang diterbitkan berdasarkan konversi hak barat tersebut umumnya mempunyai surat ukur yang merupakan kutipan dari meet brief. Sertipikat yang diterbitkan berdasarkan ketentuan UUPA yo. PP No.10 Tahun 1961 dapat kita dalam dua kurun waktu yaitu :

- a. Antara tahun 1961 sampai tahun 1965;
- b. Antara tahun 1965 sampai tahun 1997.

Berdasarkan PP no. 10 Tahun 1961 sertipikat ada dua jenis yaitu sertipikat yang diterbitkan di dalam daerah lengkap dan sertipikat sementara yang diterbitkan di luar daerah lengkap. Antara tahun 1961 dan tahun 1965 yang saya ketahui belum pernah ada daerah lengkap, sehingga dalam kurun waktu itu sebagian besar yang diterbitkan adalah sertipikat sementara. Penerbitan sertipikat sementara tanpa dilampiri surat ukur ataupun gambar situasi. Dalam kurun waktu tersebut penerbitan sertipikat (dilampiri surat ukur) hanya yang berasal dari hak barat yang dikonversi menjadi salah satu hak menurut UUPA. Sertipikat sementara hanya membuktikan pemegang hak dan haknya saja, dengan demikian sertipikat sementara tidak menjamin kepastian letak dan batas – batas bidang tanah.

Menyadari adanya ketidakpastian letak dan batas-batas bidang tanah dalam sertipikat sementara, tahun 1965 dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria No 6 Tahun 1965 yang mewajibkan penerbitan sertipikat sementara harus dilampirkan gambar situasi. Gambar



situasi baru bisa diterbitkan apabila sudah dipetakan pada peta situasi. Peta situasi menggambarkan semua bidang tanah dalam suatu daerah dan batas-batas bidang tanah pada peta situasi digambarkan dengan pensil. Peta situasi akan disahkan menjadi peta pendaftaran tanah apabila bidang- bidang tanah pada peta situasi tersebut dilakukan penyelidikan riwayat tanah dan penetapan batasnya oleh Panitia Desa.

Sepengetahuan saya umumnya gambar situasi diterbitkan tanpa adanya peta situasi, karena dalam kurun waktu itu umumnya tidak tersedia peta situasi. Keadaan ini menyebabkan tidak adanya kepastian letak dari bidang tanah yang sudah bersertipikat. Periode sertipikat sementara dengan gambar situasi terjadi antara tahun 1965 sampai dengan tahun 1997.

Diterbitkannya PP No.24 Tahun 1997 yo PMNA/KBPN No.3 Tahun 1997 sebagai pengganti PP. Nomor 10 Tahun 1961 merupakan reformasi pendaftaran tanah. Penggunaan proyeksi polyder dalam pemetaan kadaster diganti dengan proyeksi Transverse Mercator 3 derajat (TM-3) yang berlaku sebagai sistem nasional. Dengan teknologi Global Positioning System (GPS) hasil pengukuran kadastral diseluruh Indonesia dapat dipetakan dalam satu sistem koordinat nasional. Bilamana suatu daerah belum tersedia kerangka dasar kadastral nasional diperbolehkan untuk membuat peta pendaftaran dalam sistem lokal. PP Nomor 24 tahun 1997 mengharuskan setiap penerbitan sertipikat harus dilampiri dengan surat ukur, dan surat ukur hanya bisa dibuat kalau sudah dibuatkan peta pendaftaran tanah. Dengan demikian sertipikat yang diterbitkan menjamin kepastian subyek dan obyek. Dalam kenyataannya, khususnya dalam pendaftaran tanah sporadik tidak semua surat ukur yang diterbitkan dipetakan pada peta pendaftaran.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sertipikat mempunyai kondisi sebagai berikut:

- a. Tidak mempunyai gambar situasi/surat ukur;
- b. Ada gambar situasi tanpa peta situasi;
- c. Ada gambar situasi dan peta situasi;
- d. Ada surat ukur tanpa peta pendaftaran tanah;
- e. Ada surat ukur dan peta pendaftaran dalam sistem koordinat lokal;
- f. Ada surat ukur dan peta pendaftaran tanah dalam distem koordinat nasional.

Kondisi pada butir a, butir b dan d sangat memprihatinkan, dengan kondisi tersebut bagaimana mungkin BPN dapat mengetahui batas-batas bidang tanah dan atau letak bidang tanahnya. Dengan demikian sertipikat pada huruf a,b, dan d tidak dapat menjamin kepastian letak tanahnya dan atau batas-batas bidang tanahnya. Dengan kondisi sertipikat seperti diuraikan di atas yang perlu dilakukan bukanlah merubah sistem pendaftaran tanah menjadi sistem positif, tetapi seharusnya meningkatkan kualitas pendaftaran tanah. Seandainya semua pengukuran dan pemetaan dalam pendaftaran tanah dilaksanakan sesuai dengan PP No.24 Tahun 1997 yo.PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997, tentunya akan menghasilkan kepastian lokasi dan batas-batas tanah. Peningkatan kualitas pendaftaran tanah dapat dilakukan melalui pembaharuan pendaftaran tanah.



Pembaharuan Pendaftaran Tanah

Pembaharuan pendaftaran tanah dimulai dengan pembenahan pengukuran dan pemetaan serta administrasi pendaftaran tanah. Pembenahan pengukuran dan pemetaan dilakukan dengan meningkatkan kualitas peta pendaftaran melalui renovasi dan transformasi. Tujuan renovasi dan transformasi peta pendaftaran adalah agar kepastian letak dan batas-batas bidang tanah dapat dijamin kebenarannya. Renovasi peta pendaftaran tanah dilakukan dengan jalan memetakan kembali batas-batas bidang tanah yang terdaftar pada peta pendaftaran tanah. Sedangkan transformasi peta pendaftaran dilakukan mentransformasikan peta-peta pendaftaran ke dalam satu sistem koordinat kadastral nasional atau sistem koordinat lokal dalam hal belum tersedia jaringan koordinat kadastral nasional. Renovasi dan transformasi pendaftaran tanah mutlak harus dilakukan, karena kalau dibiarkan terus menerus akan menyebabkan kondisi menjadi lebih parah. Metode yang bisa digunakan dalam renovasi dan transformasi peta pendaftaran antara lain metode reconciliation dan harmonization (Belanda, Korea, India) dan metode resurveying (Taiwan dan Jepang).

Renovasi dan transformasi peta pendaftaran tanah akan berhasil apabila jumlah keenam jenis sertipikat tersebut di atas sudah diketahui. Sebelum melakukan renovasi dan transformasi peta pendaftaran tanah, maka administrasi pendaftaran tanah perlu dibenahi terlebih dahulu. Pembenahan administrasi dilakukan untuk mengetahui jumlah bidang tanah keenam jenis sertipikat dan informasi tentang bidang tanah tersebut. Jumlah bidang tanah dan informasi tentang bidang tanah tersebut dapat diketahui bilamana daftar tanah tersedia pada Kantor Pertanahan. Daftar tanah menyediakan informasi mengenai bidang tanah yang telah bersertipikat seperti luas tanah, alamat tanah, peta pendaftaran, dan nomor surat ukur/gambar situasi. Permasalahan yang dihadapi dalam renovasi dan transformasi peta pendaftaran adalah tidak tersedianya daftar tanah pada Kantor Pertanahan. Dengan tidak dibuatnya daftar tanah sulit untuk mengetahui berapa jumlah bidang tanah yang telah terdaftar dan informasi lainnya seperti apakah ada gambar situasinya/surat ukur serta peta pendaftaran/peta situasi. Pembenahan administrasi pendaftaran pertanahan yang perlu dilakukan dalam rangka renovasi dan transformasi peta pendaftaran adalah :

- a. Membuat daftar tanah semua tanah yang terdaftar;
- b. Membuat daftar hak atas tanah yang telah terdaftar;
- c. Membuat daftar peta dasar pendaftaran yang telah dibuat;
- d. Membuat daftar peta pendaftaran yang telah dibuat;
- e. Membuat daftar surat ukur/gambar situasi yang telah diterbitkan;
- f. Membuat daftar gambar ukur ;
- g. Membuat daftar titik-titik dasar teknik;
- h. Membuat daftar nama pemegang hak yang telah terdaftar.



Perbaikan administrasi pendaftaran tanah bukan hanya semata mata untuk keperluan pendaftaran tanah, tetapi merupakan basis untuk membangun sistem informasi partanahan berbasis bidang tanah. Tanpa Pembuatan dan pemeliharaan daftar umum dan daftar isian merupakan hal yang mustahil untuk membangun sistem informasi pertanahan

Kesimpulan

- a. Kualitas pendaftaran tanah tidak tergantung dengan sistem yang dianut tetapi apakah hasil pendaftaran tanahnya dapat menjamin kepastian hukum sesuai ketentuan yang ditetapkan tentang siapa pemegang hak atas tanah, jenis hak atas tanah, letak dan batas batas bidang tanah. Kepastian hukum tercapai bilamana sertipikat yang diterbitkan dapat mencerminkan keadaan yang sebenarnya. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan peraturan dan pelaksanaannya yang mendukung tercapainya kepastian hukum. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 telah mengatur tata cara pelaksanaan pendaftaran tanah dengan rinci dan lengkap yang dapat mendukung tercapainya kepastian hukum. Sehingga untuk tercapainya kepastian hukum tentang subyek hak dan obyek hak atas tanah, yang perlu dilakukan bukanlah merubah sistem pendaftaran tanah dari negatif menjadi sistem positif, tetapi penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997
- b. Sertipikat yang telah diterbitkan Badan Pertanahan Nasional selama ini dapat kita bagi menjadi enam jenis sertipikat. Tiga dari enam jenis sertipikat tersebut tidak dapat menjamin kepastian letak dan atau batas-batas bidang tanah yang terdaftar. Dengan kondisi sertipikat yang berbeda beda tersebut seharusnya yang dilakukan adalah memperbaiki kondisi tersebut dengan meningkatkan kualitas pendaftaran tanah, bukan dengan merubah sistem negatif menjadi sistem positif .

Saran

- a. Untuk meningkatkan kualitas pendaftaran tanah, sebaiknya Badan Pertanahan Nasional melakukan pembaharuan pendaftaran tanah melalui renovasi dan transformasi peta pendaftaran tanah serta memperbaiki administrasi pendaftaran tanah.
- b. Pendaftaran tanah sistematis perlu menjadi prioritas dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Berdasarkan pengalaman di Indonesia pada tahun sembilan



puluhan maupun Negara lain seperti Thailand dan Laos, pendaftaran tanah sistematis dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas pelaksanaan pendaftaran tanah.

- c. Pendaftaran hak atas tanah dan pengukuran dan pemetaan kadastral merupakan dua kegiatan pendaftaran tanah yang sangat terkait dan tidak bisa dipisahkan. Kebijakan mengenai pendaftaran hak dan pengukuran dan pemetaan kadastral harus harmonis dan saling melengkapi dan menguatkan. Kondisi tersebut akan mudah diwujudkan bilamana struktur organisasi yang menyelenggarakan fungsi pendaftaran hak atas tanah dan fungsi pengukuran dan pemetaan kadastral berada dalam satu kesatuan jabatan struktural yang sama. (misalnya dalam kedeputian yang sama).

DAFTAR ACUAN

- Henssen, J.L.G. , 1987, Administratif and Legak Aspect of Landregistration/Cadastre
Henssen, j.L.G., 1990, Land registration, Cadastre and Its Interaction, A World Perspective
Norman, P.E., 1965, Photogrammetry and The Cadastral Survey.
Simpson,S.,R., 1984, Land Law and Registration,
Van Huls, B.C.G., 1953 Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah (Terjemahan Puslitbang Departemen Dalam Negeri)
Vonk, G.J., Sistem Publisitas (Terjemahan Puslitbang Departemen Dalam Negeri)

ATURAN HUKUM

- Undang – Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
Peraturan Menteri Agraria nomor 5 tahun 1965 tentang Pedoman Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961
Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997