

LAND - 2011 - ...

ADLN-Perpustakaan Universitas Airlangga

TESIS

PENDAFTARAN HAK PENGELOLAAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA

THP 03/08

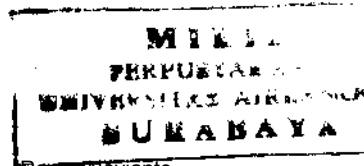
Nov
P



Oleh :

RONNY NOVIANTO, S.E., S.H.
NIM. 090610435 MH

PROGRAM MAGISTER HUKUM PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2008



PENDAFTARAN HAK PENGELOLAAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA

TESIS

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Hukum Pemerintahan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya**

Oleh :

**RONNY NOVIANTO, S.E., S.H.
NIM. 090610435 MH**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

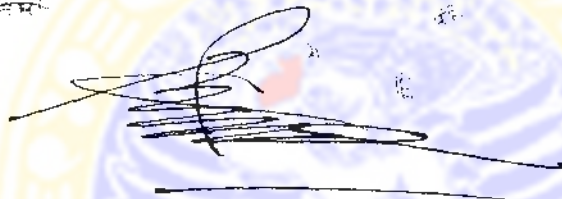
2008

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS INI TELAH DISAHKAN
PADA TANGGAL : 24 JULI 2008

Oleh :

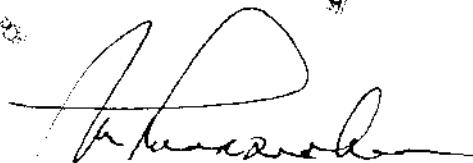
Dosen Pembimbing



Dr. Eman Ramelan, S.H., M.S.
NIP. 131 286 715

Mengetahui

**Ketua Program Studi Magister Hukum Pemerintahan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya**



Prof. Dr. Peter Machmud Mz., S.H., M.S., LL.M.
NIP. 130 517 142

**Tesis ini telah diuji oleh Panitia Penguji Tesis
Pada Program Studi Magister Hukum Pemerintahan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya**

Pada hari Kamis, 24 Juli 2008

Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Sumardji, S.H., M.Hum.

Anggota : 1. Dr. Eman Ramelan, S.H., M.S.

2. Urip Santoso, S.H., M.H.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur kepada Allah SWT, atas rahmat dan karunia-nya kepada saya sehingga penulisan tesis berjudul “Pendaftaran Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya”, dapat saya selesaikan.

Tesis ini disusun untuk melengkapi tugas dan memenuhi syarat guna memperoleh gelar Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga Program Pasca Sarjana. Saya menyadari bahwa selesainya penulisan tesis ini tidak lepas dari bantuan, pengarahan, bimbingan serta dorongan yang begitu besar dari berbagai pihak, maka pada kesempatan ini, perkenankanlah saya menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Kedua orang tua saya yang telah membimbing dan mendidik saya sehingga menjadi orang yang memiliki motivasi hidup.
2. Istri dan anakku tercinta yang telah memberikan dukungan dan dorongan baik materiil maupun spirituil.
3. Dosen Pembimbing Dr. Eman Ramelan, S.H., M.S., yang telah memberikan bimbingan dan arahan serta pencerahan ilmu dalam menyelesaikan tesis saya.
4. Semua pihak yang membantu dalam penyelesaian tesis saya ini.

Semoga amal dan kebaikan yang telah diberikan kepada saya memperoleh balasan yang setimpal dari Allah SWT.

Harapan saya semoga tesis ini bermanfaat bagi yang membacanya terutama almamater tercinta Universitas Airlangga.

Surabaya, Juli 2008

Penulis,



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK SKRIPSI	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I : PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Rumusan Masalah	6
3. Tujuan Penelitian	7
4. Kajian Pustaka	7
5. Metode Penelitian	14
6. Pertanggungjawaban Sistematika	16
BAB II : DASAR PENGUASAAN TANAH HAK PENGELOLAAN	
OLEH PEMERINTAH KOTA SURABAYA	18
1. Dasar Penguasaan Hak Atas Tanah	18
2. Perolehan Hak Atas Tanah	28

3. Dasar Pemerintah Kota Menguasai Hak Pengelolaan Atas Tanah	33
BAB III : KESULITAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA MELAKUKAN PENGURUSAN PENDAFTARAN TANAH	43
1. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	43
2. Kendala Pendaftaran Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya	79
BAB IV : PENUTUP	85
1. Kesimpulan	85
2. Saran	86
DAFTAR BACAAN	

ABSTRAK TESIS

Di wilayah Pemerintah Kota Surabaya pada wilayah-wilayah tertentu, misalnya Barata Jaya, Manyar, Pucang dan sebagian wilayah lainnya, masyarakat menguasai tanah dengan didasarkan atas pengelolaan/izin pemakaian tanah yang diperoleh melalui penarikan retribusi pemakaian tanah oleh Pemerintah Kota Surabaya. Penguasaan tanah tersebut ternyata menimbulkan permasalahan baik bagi masyarakat yang membayar retribusi tanah maupun Pemerintah kota Surabaya yang mengalami kesulitan untuk mendaftarkan tanahnya.

Tesis dengan permasalahan dasar hukum penguasaan tanah hak pengelolaan oleh Pemerintah Kota menjadikan banyak permasalahan yang timbul berhubungan dengan izin pemakaian tanah dan kesulitan pengurusan pendaftaran tanah sebagai pemegang hak karena Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya merupakan instansi vertikal dianalisis menggunakan pendekatan yuridis normatif.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa dasar hukum penguasaan tanah hak pengelolaan oleh Pemerintah Kota adalah sebagai swapraja dan tidak diatur dalam hak-hak sebagaimana pasal 16 UUPA, sehingga terjadi suatu perbedaan persepsi antara Pemerintah kota Surabaya dengan masyarakat baik badan hukum maupun perorangan yang secara fisik menempati tanah hak pengelolaan tersebut. Dengan tidak adanya persamaan persepsi mengenai dasar hukum inilah yang menjadikan suatu permasalahan mengenai hak pengelolaan ini menjadi terus berkembang, karena warga masyarakat atau badan hukum menghendaki Pemerintah Kota melepas asset tersebut dengan alasan penguasaannya tidak berlandaskan hukum. Eksistensi Badan Pertanahan Nasional tidak berada di bawah Departemen Dalam Negeri melainkan langsung berada langsung di bawah tanggung jawab Presiden, sehingga yang ada adalah instansi vertikal antara Badan Pertanahan Kabupaten/Kota dengan pemerintah Kota Surabaya. Telah dengan tegas bahwa pendaftaran tanah harus didukung oleh bukti permulaan yang kuat sebagai dasar pengajuan permohonan pendaftaran. instansi vertikal, Pemerintah Kota Surabaya dengan alasan kurangnya bukti hak atas tanah tersebut, maka masih banyak hak atas tanah yang belum terdaftar.

BAB III

KESULITAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA MELAKUKAN PENGURUSAN PENDAFTARAN TANAH

1. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya sebagaimana pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah diselenggarakan Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997 yaitu adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Pendaftaran ini diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan sebagaimana pasal 6 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Mengena obyek pendaftaran tanag meliputi bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; tanah hak pengelolaan; tanah wakaf; hak milik atas satuan rumah susun; hak tanggungan; tanah Negara.

Sebagaimana dikemukakan di atas bagi tanah-tanah yang pemiliknya terdiri dari beberapa orang seperti tanah adat (tanah yang bersifat *publiekrechtelijke*), awalnya pendaftaran tanah bukan sebagai hal yang penting dilakukan atasnya. Sebab yang diprioritaskan adalah fungsi haknya yakni bagaimana supaya dapat memberikan manfaat bagi seluruh anggota keluarga sekawasan yang hidup di atas tanah. Namun akibat perkembangan kehidupan manusia yang satu sama lain tidak mempunyai nasib yang sama dalam mengembangkan hidupnya, sudah barang tentu tanah milik bersama akan menjadi sasaran untuk dikeluarkan bahagiannya dari kepemilikan bersama tersebut. Proses seperti ini bahkan semakin lama semakin menjadi kegiatan manusia yang tidak terelakkan di atas tanah-tanah adat. Akhirnya milik bersama yang sifatnya *publiekrechtelijke*-pun, semakin terindividualisasikan menjadi milik privat, sehingga tidak mungkin ditahan untuk menjadi benda/barang milik yang tidak dapat dialihkan dan beralih dari kepemilikan bersama tersebut. Di tengah-tengah terindividualisasinya hak-hak yang pada awalnya hak bersama, lembaga pendaftaran tanah menjadi alat yang paling utama dan mendasar untuk menegakkan individualisasi kepemilikan hak atas tanah tersebut. Sebaliknya dengan pendaftaran tanah ini dilakukan akan dapat mengamankan hak-hak atas tanah perseorangan atau milik sekelompok masyarakat dan badan hukum. Sehingga pemiliknya dapat terlindungi secara yuridis dan teknis untuk digunakan, dialihkan dan atau diikatkan sebagai jaminan hutang oleh pemiliknya.

Pendaftaran tanah di Indonesia masih baru atau bahkan boleh disebutkan tidak tumbuh bersama adanya hak milik masyarakat di negara ini. Dalam catatan sejarah

pendaftaran tanah di Indonesia dikenal sejak ada *overschrijvings ordonantie* (ordonansi balik nama) mulai diperkenalkan sejak tanggal 2 April 1834 (Stb 1834 No. 27)²⁰ dengan ketentuan inilah pendaftaran tanah dengan balik nama mulai diaktifkan. Kondisi ini pun hanya berlaku atas beralihnya tanah yang tunduk pada hukum perdata Belanda dengan model cadaster landmeter kennis. Namun ke depan pendaftaran tanah sudah harus merupakan aksi yang penting dalam mengadministrasi tanah, demi untuk mengamankan hak-hak seseorang atas tanah dan demi terwujudnya penatagunaan tanah serta administrasi yang akurat dan terjamin.

Sekalipun di beberapa daerah, hukum masyarakat adat seperti Kesultanan Siak dan Kesultanan Yogyakarta sudah pernah memperkenalkan pencatatan tanah namun jika ini dianggap sebagai pendaftaran tanah, hanya sekedar pencatatan dalam memudahkan pengambilan pajaknya (*landrente*) sebagai kewajiban desa sebagaimana dikenal dengan model *hoemraden kennis*.²¹ Di negara-negara individualis dengan pengakuan hak individu yang tak dapat diganggu-gugat, pendaftaran hak atas tanah menjadi pendukung sakre hak tersebut. Pendaftaran tanah ini benar-benar difungsikan untuk dapat memberi jaminan hak atas tanah seseorang.²² Pendaftaran bukan sekedar administrasi tanah, tetapi pendaftaran adalah memberikan hak atas tanah. Maka

²⁰ Irawan Soerdjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya, Arloka, 2003), hal. 59 – 60.

²¹ *Ibid.*

²² Hj. Solleh, Hj Boang, *Malaysia Tonren System*, (Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001), hal. 33.

dengan terdaftarnya tanah seseorang, jika sekalipun negara membutuhkan tanah tersebut untuk kepentingan umum, misalnya akan dicabut tentu tanpa melalui satu keputusan dewan rakyat negara itu, negara tidak dapat lagi dengan serta merta mencabut hak atas tanah seseorang, apalagi di negara tersebut telah menganut sistem pendaftaran tanah dengan stelsel publikasi positif jaminan itu akan semakin pasti, karena stelsel positif ini memberikan hak atas itu kepada seseorang, dari awal harus benar-benar diteliti dengan seksama sejarah tanah. Peran aktif pejabat pendaftaran tanah yang ada, mengekalkan hak seseorang itu nanti. Sehingga begitu tanah terdaftar atas namanya, jaminan hukum dari nama tersebut dalam sertifikat sudah tidak mungkin dibantah keabsahannya lagi. Indonesia yang pendaftaran tanahnya didasarkan kepada filosofi hukum adat²³ (milik bersama) sangat berakibat kepada tujuan pendaftaran tanah yang didapat. Salah satu contoh dalam hal ini misalnya bahwa dalam pemberian hak atas tanah tidak dikenal lembaga *verjaring* (*uit weizing procedure*).²⁴ Pendaftaran tanah ini hanya sekedar mengadministrasikan tanah tersebut, bukan memberikan hak itu kepada seseorang. Namun karena di tanah itu ada haknya lalu dikukuhkan dengan ada pendaftarannya untuk memperoleh bukti haknya dari negara. Sekalipun memang hal ini mengalami perkembangan dalam pendaftaran tanah, tapi tidak dapat disangkal bahwa pada awalnya tidak ada istilah memperoleh hak atas tanah dengan *uit weizing procedure* tersebut, lalu dalam perkembangan

²³ Muhammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional, dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kejahatan dan Persatuan Bangsa* (Yogyakarta, Media Abadi, 2005), hal. 19.

²⁴ (Stb. 1872 No. 118) dalam Irawan Soerodjo, *op. cit.*, hal 93.

langsung diakui. Hukum adat telah memperkenalkan lembaga *rechtverwerking*.²⁵ Siapa yang meninggalkan tanahnya maka hilanglah haknya untuk mengelola tanah tersebut. Untuk mengenal dan memahami lembaga utuh mengenai pendaftaran tanah ini, maka baik sistem asas, tujuan, dan aturan (*in action*-nya) sangat mempengaruhi akan kehidupan dan perilaku yang harus dilaksanakan. Pendaftaran tanah untuk saat ini telah dipusatkan pada instansi tertentu yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional Bagian Pendaftaran Tanah bekerjasama dengan bagian pengukuran, serta bagian pemberian hak.²⁶

Pendaftaran tanah yang diharapkan sebagaimana digambarkan oleh Douglas J. Willem merupakan pekerjaan yang kontinyu dan konsisten atas hak-hak seseorang sehingga memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian tanah yang didaftarkan.²⁷ Dengan terdaptarnya bagian tanah tersebut sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum. 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*);

²⁵ Irawan Suradjo, *Op. cit.*, hal. 121, lihat juga

²⁶ Pasal 14 Perpres RI No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, Disebut sebagai Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.

²⁷ Lihat Douglas J. Whillan, *The Torren System In Australia*, (Sydney Melbourne Brisbane Perth, 1982), hal. 18.

- c. adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*);
- d. mudah dilaksanakan (*expedition*);
- e. dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).²⁸

Rekaman pendaftaran tanah itu secara berkesinambungan akan terpelihara di kantor pertanahan. Begitu juga informasi mengenai fisik tanah tersebut akan terpelihara dalam bentuk buku tanah. Sehingga begitu sertifikat hak atas tanah (bukti hak) diberikan kepada yang berhak atas tanah, maka segala aktivitas tanah itu bagi kepentingan pemiliknya benar-benar dijamin oleh hukum. Bahkan sekalipun 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 dimutasikannya, 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.

Apabila disimak ketentuan yang mengakui bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan

²⁸ S.Rowton Simpson, *Land & Registration*, Cambridge, University, 1976 : 260 dalam A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia* (Bandung, Mandar Maju, 2004) hal. 10.

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 dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 PP 24 Tahun 1997). Maka diketahuilah bahwa kegiatan pendaftaran tanah masih saja dilakukan oleh pemerintah dengan kegiatan dan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang dilakukan dalam kegiatan pendaftaran. Bahkan objektif pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 UUPA (UU No. 5/1960) semakin disempurnakan posisinya untuk memberikan jaminan yuridis dan jaminan teknis dalam arti kepastian batas-batas fisiknya.

Kegiatan pendaftaran tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 UUPA yang hanya meliputi:

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

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut, ditentukan bahwa pemerintah memerintahkan kepadanya untuk melakukan pendaftaran tanah ini. Pekerjaan tersebut dilaksanakan pemerintah dengan telah mengeluarkan peraturan. Seperti PP 10 Tahun 1961 dengan diperbaharui atau disempurnakan oleh PP 24 Tahun 1997. Akan tetapi juga bila dicermati dalam pasal-pasal berikut, ternyata atas hak tanah tertentu ada kewajiban yang dibebankan kepada pemegang hak sebagaimana diperintahkan oleh

Pasal 23, 32, 38 UUPA agar setiap tanah dapat dibukukan haknya menjadi tanah hak atas nama seseorang yang mendaftarkannya tersebut. Namun pelaksanaannya tetap dilakukan oleh pemerintah. Dulunya berada pada kantor pendaftaran tanah sebagai instansi di lingkungan Direktorat Jendral Agraria dan sekarang sebagaimana disebutkan terdahulu dilakukan oleh seksi pengukuran dan pendaftaran tanah pada kantor pertanahan kabupaten/kota (Pasal 19 ayat 1 UUPA).²⁹

Maka dengan keluarnya ketentuan PP 24/1997 sebagai pengganti PP 10/1961 telah terjadi kesempurnaan atas pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Di mana menurut A.P. Parlindungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, karena:

- a. Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
- b. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di kantor pertanahan maka pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui kondisi peruntukan tanah dan kepemilikannya.
- c. Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.

²⁹ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung, Mandar Maju, 2002) hal. 112

Kesempurnaan sebagaimana tersebut dalam ketentuan Pasal 1 PP 24/1997 jelas-jelas memberikan jaminan teknis dan jaminan hukum. Sehingga dengan ini pula menentukan dengan seksama bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu meliputi tugas teknis dan tugas administrasi. Tugas teknis tersebut tentunya lebih banyak dikerjakan oleh bagian pengukuran dalam mengolah data teknis yang diukur di lapangan seperti letak tanah batas bidang tanah ketentuan tanah dan keadaan bangunan yang ada di atas tanah tersebut. Sementara tugas administrasi termasuk meneliti keabsahan bukti awal, menetapkan serta memutuskannya sebagai alat bukti yang dapat diajukan untuk bukti permulaan, untuk kemudian mendaftarkannya dan memberikan bukti haknya serta mencatat peralihan (mutasi) hak itu bila kelak akan dimutasikan. Juga memelihara rekaman itu dalam suatu daftar yang dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian tugas pendaftaran tanah adalah tugas administrasi hak yang dilakukan oleh negara dalam memberikan kepastian hak atas tanah di Indonesia. Artinya negara bertugas untuk melakukan administrasi tanah, dan dengan administrasi ini negara memberikan bukti hak atas telah dilakukannya administrasi tanah tersebut. Negara hanya memberikan jaminan yang kuat atas bukti yang dikeluarkannya, bukan semata-mata memberikan hak atas tanah kepada seseorang tetapi bukti administrasi saja.

Sistem administrasi pertanahan yang baik akan dapat memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya. Dapat mendorong atau meningkatkan penarikan pajak, meningkatkan penggunaan sebagai jaminan kredit, meningkatkan pengawasan pasar tanah, melindungi tanah negara, mengurangi sengketa tanah.

Bahkan dapat memfasilitasi rural landreform yang sedang dan akan dilaksanakan dalam suatu negara.

Aturan pendaftaran tanah yang dikemukakan di atas merupakan petunjuk bagaimana seharusnya pendaftaran tanah dilakukan. Idealnya, bila ini dilaksanakan akan memberi dan menciptakan keadilan, kepastian (*rechtszekerheid*), dan kemanfaatan sebagaimana dikenal dalam tujuan hukum.³⁰ Sayangnya bila tujuan idealis ini dilihat dari realisasi jumlah tanah yang terdaftar di negara ini, yang hingga pada tahun 2005 masih terdaftar 31%³¹ atau masih 22.985.559 persil.³² Keadaan ini menunjukkan bahwa masih banyaknya status tanah yang kurang mendapat kepastian hukum di negara ini. Sehingga antara *das sollen* dengan *das sein* sangat menyolok di dalamnya. Akibatnya bila dibiarkan lalu lintas ekonomi pertanahan akan berpengaruh dalam memberikan dukungan kemakmuran rakyat.

Sering dipermasalahkan bahwa upaya mencapai tujuan kepastian hukum dari dilakukannya pendaftaran tanah dimaksud, karena sekalipun telah ada sertifikat kepemilikan masih saja muncul orang-orang yang tidak secara material akhirnya menguasai tanah tersebut. Padahal dalam keadaan seperti ini telah harus dianut asas

³⁰E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan (Djakarta, PT. Penerbitan Universitas, 1966) hal. 26 – 27.

³¹ Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, Disampaikan pada Workshop Regional dalam rangka Konsultasi Publik dan Bappenas, di Pekanbaru 1 Maret 2005.

³² Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional pada Seminar tentang Efektifitas Lembaga *Rechtsverwerking* dalam Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Negatif, (Jakarta, 20 Maret 2002), hal. 4.

Nemo Plus Juris,³³ di mana seharusnya “tiada seorang pun yang dapat menyerahkan hak lebih daripada jumlah hak yang ada padanya”. Sebaliknya, sering terjadi orang yang memang benar memiliki tanah secara material karena bukti hak dimiliki akhirnya harus rela digugat di pengadilan karena tidak dilakukan administrasi pertanahannya dengan baik (formalnya tidak dilakukan). Sebab menurut salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum. Namun setelah ada sertifikat malah si pemilik masih sering digugat di pengadilan atas kepemilikan tersebut.

Hal ini memang terjadi karena kelemahan asas yang dianut dalam stelsel publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. Karena asas yang dianut dalam pendaftaran tanah tersebut membuka kesempatan untuk menyangkal keabsahan dari nama yang tersebut dalam sertifikat hak atas tanahnya. Asas pendaftaran tanah tersebut jelas dijumpai dalam bunyi Pasal 19 ayat 2 (c), “Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”, dan Pasal 32 (ayat 1) PP 24 Tahun 1997, “Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”. Artinya hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang. Hukum bukan memberikan hak kepemilikan, sehingga sering dianggap masih kurang melindungi pemiliknya. Seakan bukti hak itu hanya mengokohkan seseorang dengan milik (tanahnya) saja. Tetapi seharusnya di samping pendaftaran tanah itu

³³ Lihat E. Utrecht, *Op. cit.*, hal. 287.

memberikan hak kepada seseorang, pemilik tanah juga harus mengokohkannya sebagai pemegang hak yang ada.³⁴

Posisi demikian menciptakan ketidakpercayaan masyarakat dalam mengurus haknya. Sehingga di masyarakat ada anggapan dengan mempertahankan bukti hak yang lama sudah meyakinkan pemiliknya terhindar dari malapetaka gugatan dari pihak ketiga sehingga masyarakat enggan mengurus haknya atas tanahnya (melakukan pendaftaran). Termasuk mereka akan dapat terhindar dari biaya pengurusan yang masih dianggap masyarakat terlalu mahal dan jangka waktu yang lama dalam mendaftarkannya. Oleh karena itu, sering yang mendaftarkan tanah itu hanyalah orang yang bermaksud untuk menggunakan bukti hak atas tanah itu sebagai jaminan hutang saja (ditanggungkan).

Kondisi ini telah memperlama terwujudnya tujuan pendaftaran tanah di Indonesia. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengetahuan yang rendah dalam arti bukti hak atas tanah berbanding lurus dengan kemauan untuk memperoleh bukti hak atas tanah. Bukti hak (perlindungan negara kepada pemiliknya) sangat signifikan dalam mencapai target pensertifikatan yang dilakukan atas tanah. Sekalipun telah ada program percepatan pensertifikatan dilakukan pemerintah seperti Prona (Kepres 152/1989) dan berbagai kegiatan program pensertifikatan yang dilakukan pemerintah, tetap saja masih belum memenuhi target (seperti program adjudikasi). Maka wajar saja kalau sengketa pertanahan masih berkembang dan meluas di masyarakat akibat

³⁴ Lihat Hasan Basri Nata Menggala, Sarjito, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Edisi Revisi, (Yogyakarta, Tuju Jogya Pustaka, 2005) hal. 4 – 5.

ketiadaan bukti hak atas kepemilikan tanah tersebut dan atau dianggap susahnya proses yang dilalui untuk memperoleh bukti hak ini.

Beberapa ahli agraria Indonesia menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang berlaku di negara ini menganut sistem Torrens. Sistem ini dapat diidentifikasi dari: a) karena orang yang berhak atas tanahnya harus memohon dilakukannya pendaftaran tanah itu agar negara dapat memberikan bukti hak atas permohonan pendaftaran yang diajukan. Hal ini sejalan dengan ide dasar dari sistem Torrens dimaksud, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar tanah yang bersangkutan diletakkan atas namanya.³⁵ Kemudian akan dilakukan penelitian atas alas hak yang dimajukan. Penelitian ini dikenal sebagai *examiner of title*. Seperti yang dalam PP 10/1961 pernah dikenal dengan Panitia Pemeriksa Tanah A (Panitia Tanah B untuk HGU), atau dalam PP 24/1997 yang dapat dilakukan oleh Panitia Adjudikasi. Tujuan ditelitinya alas hak ini ternyata akan memperkokoh data yuridis dan data teknis nantinya, sehingga pada akhirnya panitia dapat berkesimpulan:

- 1) bahwa tanah yang dimohon untuk didaftar tersebut baik dan jelas tanpa keraguan untuk memberikan haknya nanti;
- 2) bahwa atas permohonan tersebut tidak dijumpai ada sengketa kepemilikan;
- 3) bahwa tanah yang dimohon diyakini sepenuhnya oleh tim adjudikasi untuk dapat diberikan haknya sesuai yang dimohonkan pemilik tanah;

³⁵ A.P. Parlindungan, *Op. cit.*, hal. 27.

4) dan begitu tanah itu diadministrasikan dengan pemberian bukti haknya tidak ada yang bersengketa lagi dan tidak ada yang keberatan terhadap kepemilikannya.

Indikator ini berarti atau bermakna mendukung asas publisitas dan asas spesialisitas dari pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilakukan di Indonesia ini.³⁶ Keberadaan sistem pendaftaran tanah model Torrens ini, persis apa yang disebutkan atas permohonan seseorang untuk memperoleh hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUPA:

- 1) Terjadinya hak milik menurut hak adat diatur dengan peraturan pemerintah.
- 2) Selain menurut cara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi:
 - a. Penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
 - b. Ketentuan undang-undang.

Dengan kata lain setiap akan terjadinya hak milik (diproses pendaftaran untuk hak miliknya) harus melalui penetapan pemerintah, agar permohonan dapat disetujui untuk dikeluarkan bukti haknya, setelah diajukan seseorang ke kantor pertanahan setempat.

Dengan demikian terjadinya hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 584 KUH Perdata tidak serta merta berlaku dalam memperoleh hak milik atas tanah di negara ini. Atau menurut ketentuan hukum agraria. Apalagi seperti dengan menggunakan lembaga daluwarsa (lewat waktu, verjaring). Pada saat masih

³⁶ Suardi, *Hukum Agraria*, (Jakarta, Badan Penerbit Iblam, 2005) hal. 17.

berlakunya PP 10 Tahun 1961 jelas-jelas sama sekali ketentuan ini tidak dapat dibenarkan atau diakui untuk dijadikan alas hak memperoleh hak milik. Sekalipun pada akhirnya dianggap kembali diakui oleh PP 24/1997 atas tanah yang secara fisik dikuasai secara terus-menerus tanah itu selama 20 tahun, tanpa ada yang keberatan diterima untuk memperoleh hak atas tanah (Pasal 24), namun tetap harus dengan mengajukan permohonan haknya ke kantor pertanahan.

Dengan demikian cara memperoleh hak baik melalui konversi (pengakuan hak dan penegasan hak) maupun dengan permohonan baru atas tanah negara tetap harus melalui suatu proses untuk didaftarkan menjadi hak seseorang tersebut. Inilah ketelitian yang disebutkan dalam sistem Torrens tersebut.

Pada pendahuluan di atas telah dikemukakan bahwa kadaster itu adalah merupakan sistem perekaman hak tanah yang termasuk dalam satu bagian dengan sistem informasi tanah (land information system). Dalam penggunaannya di beberapa negara akan terlihat dari cara yang difungsikan oleh negaranya untuk menunjuk kekacauan yang besar pada saat sistem analisisnya. Sehingga penggunaan kadaster akan berbeda antara satu negara dengan negara lain. Dengan itu pula maka kadaster ini sering dibedakan atas jenis tujuannya tadi. Dilihat dari tujuan ini maka kadaster yang dimaksud terlihat sebagai berikut: a) juridical cadastre; b) fiscal cadastre; c) land use cadastre, dan d) multipurpose cadastre. Bahkan dengan kadaster ini akan dapat merekam data pertanahan yang meliputi: geometric data (coordinates, maps); property addresses; land use; real property information; the nature and duration of the

nature; detail about the construction of building and apartments; population; land taxation values.

Bahkan data itu sendiri akan dapat digunakan untuk mendorong transaksi tanah milik individu, mendorong pasar tanah, atau membantu administrasi dari pemecahan berbagai macam ekonomi seperti: pertanian; perlindungan lingkungan hidup; perikanan; perumahan; land use management and zoning; fasilitas umum dan transportasi.³⁷

Sebelumnya sudah disebutkan bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan administratif yang dilakukan oleh badan pemerintah sampai menerbitkan tanda bukti haknya dan memelihara rekamannya. Kegiatan ini diwujudkan dalam pembinaan status tanah dari tanah tersebut. Sehingga badan yang memberikan hak atas tanah hanya ada satu (*monopoly function*). Sekalipun dijumpai ada badan yang melakukan pendaftaran tanah seperti kantor pajak, namun kantor pajak tidak dapat memberikan hak atas kepemilikannya. Pendaftaran hanya dilakukan agar memudahkan pencatatan sehingga dapat dilakukan penarikan pajaknya dengan teratur (*fiscal cadastre*). Umumnya ini adalah tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, seperti tanah yasan atau tanah gogolan. Yang intinya bertujuan untuk menentukan yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan

³⁷ Land administration guidelines, (US. New York and Geneva, 1996), hal. 5.

tanda bukti berupa pipil, girik atau petok. Didaftar bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum.³⁸

Rangkaian proses kegiatan pendaftaran tanah, termasuk balik nama yang dilakukan atas pendaftaran ulang (*continuous recording*) merupakan suatu kegiatan yang dilakukan secara teratur tahap demi tahap. Tahapan dimaksud meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan kadasteral, pemberian keputusan (*recommendation*) akan haknya (SKPT) hingga pada pemberian tanda bukti hak tersebut (sertifikatnya) serta pemeliharaan data pendaftarannya. Jika saja dicermati lebih dalam, maka kegiatan atau tugas pendaftaran tanah itu memang dilakukan dalam minimal enam langkah. Keenam kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tugas pengukuran, pemetaan, dan penerbitan surat ukur.
2. Penerbitan sertifikat hak atas tanah yang berasal dari:
 - a. Konversi dan penegasan atas tanah bekas hak-hak lama dan milik adat,
 - b. Surat keputusan pemberian hak atas tanah,
 - c. Pengganti karena hilang atau rusak.
3. Pendaftaran balik nama karena peralihan hak (jual beli, hibah waris, lelang, tukar-menukar, *inbreng dan merger*).
4. Pendaftaran hak tanggungan (pembebanan hak)
5. Penerbitan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

³⁸ Lihat Toton Suprpto, dkk. dalam *Kepastian dan Perlindungan Hukum pada Landasan Keadilan dan Kebenaran*, makalah Seminar Berkala para Dosen Hukum Agraria se-Jawa, FH, (Trisakti Jakarta, Februari 2002), hal. 2.

6. Pemeliharaan data, dokumen/warkah, dan infrastruktur pendaftaran tanah.³⁹

Dengan demikian langkah-langkah tersebut disebutkan dalam satuan sistem administrasi pertanahan yang mencakup keterpaduan awal sampai pada perekaman informasi yang *up to date* data tanah dan hak-hak tanah yang didaftarkan hingga pada pengawasannya. Makanya dalam pendaftaran tanah yang baik harus melakukan pekerjaan antara kegiatan teknis dan kerangka kerja kelembagaan yang alamatnya tidak hanya pengaturan secara mekanik, survei, dan rekaman dari bagian-bagian tanah tersebut tetapi juga hukum, financial, administrasi, aspek sosial, dan issue politiknya yang dirangkai atau dipadukan dalam kegiatan manajemen pertanahan. Di mana intinya yang terpenting dalam kerangka kerja pendaftaran tanah akan meliputi prinsip-prinsip dasar kerja sebagai berikut:

1. Pemberian status hukum dari tanah dan hak-hak atas tanah.
2. Perlindungan penggunaan atau pengaturan pemanfaatan (*land tenure*).
3. Pendaftaran akta dan haknya (*deed registration dan title registration*).
4. Adjudikasi pendaftaran tanah.
5. Pembatasan atas status hak (*boundary*).
6. Survey Cadastral.
7. Penciptaan informasi tanah (*land parcel information*).
8. Rekomendasi (*recommendation*).

³⁹Diambil dari internet, sumber: Soni Harsono, State Minister of Agraria Affairs/Head of the National Land Agency, 1993.

Ad.1 Dengan dilaksanakannya pendaftaran tanah atas tanah tersebut tentu ketika itu juga diberikan status hak pada tanah tersebut sesuai dengan hak yang dimohon.

Apabila seseorang memohon hak milik, hak guna bangunan atau hak guna usaha, maka dengan pendaftaran tanah tersebut muncullah status hukum di atas tanah itu menjadi hak milik, HGB atau HGU atas nama pemohon yang disetujui. Begitu juga atas tanah yang semula sudah ada hak di atasnya, bila terjadi pendaftaran balik nama tentu pula diberikan status kepemilikan baru bagi yang bermohon untuk balik namanya. Pada pemberian status hak dengan balik nama, tentu haruslah ada perbuatan hukum di atas hak itu. Perbuatan hukum dimaksud adalah perbuatan pengalihan dari orang pertama yang telah mendaftarkan hak itu kepada orang kedua (pihak lain) yang menerima hak atas tanah yang disebut dengan pemindahan hak. Menurut ketentuan undang-undang mungkin dilakukan dengan jual beli, sewa-menyewa, tukar-menukar, hibah, waris, lelang, merger, dan pemasukan dalam inbreng (lihat Pasal 37 PP 24 Tahun 1997). Pada tahap ini peranan PPAT sebagai pencatat perbuatan hukum untuk melakukan pembuatan akta jual beli, akta sewa-menyewa atau akta PPAT lainnya harus dipenuhi sehingga pengalihan ini menjadi sah adanya. Dengan adanya akta PPAT inilah nanti akan kembali diberikan status baru dari permohonan balik nama sesuai kehendak balik nama yang dimohon oleh pihak yang menerima pengalihan hak tersebut.

Jadi baik pendaftaran pertama (awal) maupun pendaftaran balik nama yang dilakukan di kantor pertanahan setempat adalah pekerjaan administrasi negara dalam memberikan status hukum atas tanah dimaksud. Sehingga dengan adanya pemberian

status hukum ini di atas tanah yang didaftar si pemilik menerima status hak yang dilindungi oleh negara.

Ad.2 Land tenure dimaksud adalah kegiatan aktivitas tanah bagi pemiliknya, sering disebut pemungisian dari peruntukan tanah dalam kegiatan sehari-hari dari pemiliknya. Fokus kegiatan bukan pada haknya tetapi pada fungsi haknya.

Dengan dilakukannya pendaftaran tanah maka akan terlindungilah hak pemilik tanah itu untuk digunakan pemilik sebatas isi dan sifat dari status tanah itu oleh pemilik hak. Pemilik hak akan dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan apa saja di atas tanah tersebut, untuk digunakannya sebatas hak milik itu tidak dilarang oleh aturan atau ketentuan lainnya. Begitu juga bila status tanah itu adalah HGU maka si pemegang HGU akan dapat menggunakan HGU itu sebagaimana peruntukan dari HGU itu ditetapkan oleh undang-undang. Land tenure dari HGU misalnya telah ditetapkan oleh hukum seperti untuk pertanian, peternakan, dan perikanan. Pasal 28 ayat 1 UUPA, "hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan". Di luar dari peruntukan ini si pemilik HGU tidak lagi dapat menggunakannya, karena kepemilikan HGU yang telah didaftarkan tersebut, hukum hanya melindungi pemiliknya bila penggunaan HGU sebagaimana disebutkan tersebut dalam HGU digunakan. Bila penggunaan ini dilanggar oleh pemegang HGU maka HGU-nya dapat diputus. Oleh karena dengan terdaftarnya status tanah itu menjadi HGU si penanggungnya pun hanya mendapat lindungan hukum bila

kegunaan HGU digunakan untuk itu. Bila dikaji lebih jauh dari sudut land tenure maka jelaslah nampak bahwa use-nya hak milik akan lebih sempurna dibanding dengan hak-hak lain, seperti HGU dan HGB. Hak milik dapat digunakan untuk pertanian, non-pertanian dan kegunaan lain dalam kegunaan apa saja tanpa melanggar undang-undang, namun HGU dan HGB hanya digunakan sebagai peruntukan HGU dan HGB itu saja.

Ad.3 Pendaftaran tanah adalah pendaftaran akta dan pendaftaran haknya (*registration of deeds dan tittle registration*).

Pendaftaran tanah dalam balik nama (*continuous recording*) merupakan kegiatan dari pendaftaran akta dan pendaftaran haknya. Namun untuk terjadinya kegiatan ini (pendaftaran balik nama) sering ada tindakan/perbuatan hukum sebelumnya dilakukan. Tindakan seperti ini disebut tindakan privat, inilah yang kemudian dilakukan dengan pembuatan akta (*deeds*) oleh PPAT. PPAT dalam hal ini akan jelas kelihatan tugasnya sebagai pembantu tugas badan pertanahan. Dalam jual beli misalnya, akan ada ikatan diserahkan penjual kepada pembeli untuk dilanjutkan penyerahannya kepada notaris (bagi tanah yang belum bersertifikat) dan PPAT bagi tanah yang telah bersertifikat. Private conveyancing ini sering berisiko tinggi karena sering orang yang tidak pemiliknya membuat perlakuan ini. Sekalipun ada larangan, bahwa dalam pengalihan hak karena jual beli tidak dapat dikuasakan, harus ada orang yang berhak, tetapi orang yang berhak sendiri itu belum tentu ada jaminan hukum bahwa dia sebagai satu-satunya pemilik. Sehingga dengan demikian, maka disebutkan berisiko tinggi. Makanya untuk mengurangi risiko ini di negara kita, bila si notaris

akan melanjutkannya pada pembuatan akta ganti rugi dan balik nama sering dia melakukan pengecekan ke BPN (cek bersih). Akhirnya notaris itu terlindungi akan kecerobohan kelak bila ada hal-hal yang menyebabkan pembuatan akta dijadikan objek perkara di pengadilan. Bahkan di beberapa negara bagian di Amerika Serikat sering melibatkan perusahaan asuransi untuk mengurangi risiko bagi pembeli yang beritikad baik. Walaupun seharusnya di negara ini sudah dapat melakukan keterlibatan perusahaan asuransi dalam pembuatan private conveyancing hingga pada perekaman akta itu nantinya (*title insurance*). Maksudnya dengan sertifikat yang telah dikeluarkan negara, negara dapat menjamin ganti kerugian yang terus menerus bila di atas tanah itu terjadi perubahan dan pencabutan haknya tanpa kemauan dari pemiliknya itu sendiri. *Registration of deeds*, di negara ini memang mengakui tugas monopoli dari pembuatan akta tanah hanya dengan/oleh PPAT. Untuk membuat akta PPAT tidak akan dapat dilakukan bila seseorang tidak menunjukkan sertifikat asli tanah tersebut. Bahkan PPAT wajib menolak untuk membuatkan aktanya tanpa ada sertifikat hak atas tanah tersebut. Bila ini dilanggar oleh PPAT, artinya si PPAT tetap membuat akta PPAT tanpa melihat atau melampirkan sertifikat asli tanah maka yang bersangkutan akan mendapat sanksi administratif sebagai PPAT (lihat PP 37 Tahun 1998).

Sekalipun sudah beralih hak dalam penguasaan pembeli (misalnya dalam jual beli) yang dibuktikan dengan adanya akta jual belinya, namun peralihan hak harus mengikuti formalitas yang dilakukan, yakni harus dilanjutkan pada pendaftaran balik nama haknya. Dengan demikian akta PPAT tersebut berguna untuk mengokohkan

suatu perbuatan hukum atas tanah tersebut. Material penguasaan telah beralih tapi karena formalitas (syarat peralihan balik nama) belum dilakukan maka secara formal juga si pembeli tanah, sebelum melakukan pendaftaran balik nama ke kantor pertanahan masih belum diakui sebagai pemilik sah dalam buku tanah. Konsekuensinya pihak ketiga hanya menghormati eksistensi hak yang dilakukan karena perbuatan jual beli sudah dipenuhi unsur dan syaratnya, tapi si pembeli haruslah melakukan pendaftarannya agar secara hukum pihak ketiga wajib menghormati hak pembeli tersebut. Jika tidak dilakukan pendaftaran balik namanya dan terjadi persoalan hukum sebelum didaftar, maka para pihak sajalah yang bertanggung jawab. Pihak ketiga tidak perlu menghormatinya untuk ikut bertanggung jawab yang timbul dari kewajiban karena asas publisitas. Pendaftaran inilah yang disebut *registration of title*. Perbuatan ini hanya dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini kantor pertanahan setempat. Baik pendaftaran yang pertama sekali maupun pendaftaran peralihannya untuk terus menjaga terpeliharanya informasi atas kepemilikan, atas terjadinya peralihan dari pemilik semula kepada pemilik baru. Pada buku tanah pun nama terdahulu dicoret dengan tinta yang masih dapat dibaca. Sehingga diketahui benar asal-usul tanah ini sebelumnya. Sampai setelah menjadi milik pembeli terakhir atau penjual hak yang terdaftar belakangan pada buku tanah. Dengan demikian pendaftaran tanah yang berkesinambungan (*continuous recording*) ini adalah pendaftaran hak, artinya di atas tanah itu telah ada hak (baik HM, HGB, HGU, dan lain-lain) namun karena terjadi peralihan lalu dibuat pendaftaran peralihan

tersebut atau sering disebut balik nama atau pendaftaran balik nama dari hak atas tanah.

Ad.4 Adjudikasi.

Kegiatan adjudikasi dalam pendaftaran tanah adalah untuk pendaftaran tanah yang pertama sekali merupakan prosedur khusus yang prosesnya dilakukan pada pemberian status hukum atas bagian-bagian tanah yang benar-benar oleh pemilik yang berwenang.

Pada Pasal 1 ayat 8 PP 24/1997 disebutkan adjudikasi adalah “kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

Tugas adjudikasi sebenarnya adalah tugas lembaga peradilan yakni memberikan keputusan. Namun dalam pendaftaran tanah diberikan kepada tugas eksekutif. Sehingga pada intinya tugas ini adalah di samping tugas investigasi yang meneliti dan mencari kebenaran formal bukti yang ada, juga adalah tugas justifikasi yakni membuat penetapan dalam pengesahan bukti yang sudah ditelitinya tersebut. Dengan kata lain, pihak eksekutif (sebagai pelaksana) pendaftaran tanah akan meneliti kebenaran³⁵ Disebut dalam SKPT-nya sebagai Constatering Report, bahwa data-data awal yang dimiliki oleh pemegang tanah tersebut. Lalu setelah kebenaran bukti-bukti itu diperiksa dengan seksama kemudian diakui lalu ditetapkan dan disahkan sebagai alat bukti awal untuk dijadikan sebagai dasar pemberian haknya.

Tugas-tugas adjudikasi ini sangat mendukung dalam percepatan pendaftaran tanah jika diaktifkan. Bahkan kepastian hukum atas pembuatannya sangat pasti karena ini sering dilakukan dalam negara yang menganut paham publikasi positif. Peranan mereka sangat aktif untuk meneliti kebenaran dari surat-surat yang diajukan. Bila bukti yang diteliti telah dinyatakan sah sebagai alat bukti lalu ditetapkan dan diputuskan oleh panitia adjudikasi sebagai bukti awal untuk dimajukan dalam memperoleh hak atas tanahnya.

Dalam perkembangannya seolah-olah adjudikasi ini akan menggantikan tugas-tugas panitia tanah A atau panitia tanah B yang dikenal dalam PP 10 Tahun 1961 dulu. Akan tetapi sangat berbeda jauh, karena pada panitia tanah A hanya sebagai examiner of title, tidak berkewenangan menetapkan tetapi hanya merekomendasi untuk di proses permohonan hak seseorang. Adjudikasi di samping tugas examiner of title dia juga membuat satu keputusan atas bukti awal yang diajukan. Jadi di samping membuat rekomendasi dia menetapkan (sebagaimana disebutkan di atas menjustifikasi atau melegalisasi) bukti sehingga dapat dilanjutkan untuk didaftar dalam pengeluaran haknya.

Ad.5 Batasan hak (*boundary*).

Hak-hak atas tanah yang dikeluarkan terbatas pada jenis hak atas tanah tersebut. Kewenangan atas pemberian hak pakai tidak dapat melampaui sebatas hak pakai. Si pemegang hak pakai tidak dapat menggunakan hak pakainya di luar hak pakai. Dengan demikian hak yang diberikan terbatas sebesar jenis hak yang diperoleh. Pada saat ada batasan inilah kita dapat melihat kesempurnaan hak milik

dibanding dengan hak-hak lain atas tanah. Baik *right to use* maupun *right of disposal* nya akan terlihat lebih sempurna dibanding hak lain. Bila saja kita ambil tanah atas HGU maka sangat jelas sekali use-nya HGU hanya untuk keperluan pertanian, peternakan, dan perikanan. Di luar peruntukan tersebut tidak dimungkinkan diberikan HGU tersebut untuk digunakan lagi di luar ketentuan pertanian, peternakan, dan perikanan. Begitu juga atas HGB hanya diberikan kepada seseorang untuk membangun atau mendirikan bangunan di atas tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah orang lain. Jadi jelas setiap hak-hak atas tanah memiliki batasan (*boundary*) sebatas jenis haknya itu sendiri.

Karena disebutkan tadi hak milik paling sempurna di antara jenis-jenis hak keperdataan yang disebut oleh UUPA, maka terlihatlah kesempurnaan itu bila si pemegang hak milik akan memanfaatkan haknya, seperti boleh menggunakan untuk apa saja hak miliknya sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang sudah ditetapkan seperti fungsi sosial dan tata guna ruang kota. Seseorang boleh menanam di atas hak milik dan boleh membangun gedung di atas hak miliknya dan boleh menyewakannya pada pihak lain baik sebagian atau sepenuhnya. Dengan kewenangan si pemilik atas jenis hak yang ada menandakan bahwa hak-hak atas tanah tersebut memiliki batasan masing-masing sebesar hak yang diakui atau yang diberikan hukum negara tersebut. HGU memiliki batasan sebesar HGU, HGB memiliki batasan sebesar HGB, dan lain-lainnya.

Semua jenis hak atas tanah, baik hak-hak atas tanah yang sifatnya *publiekrechtelijke*, maupun hak-hak tanah yang sifatnya privat. Sesuai jenisnya mempunyai kewenangan

untuk menggunakan dan memanfaatkan hak itu sebatas jenis hak tersebut dimiliki si pemilik. Dalam hal ini pemilik haknya memiliki kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan hak tersebut sebatas isi dan muatan yang ada pada hak itu sendiri. Hal ini memang sejalan dengan makna hak itu sendiri, yakni memang bila dilihat secara umum (digeneralisasi) hak-hak itu adalah kewenangan yang diberikan hukum bagi si pemilik atau pemegangnya, untuk berkuasa dan berhak menikmati dan mengambil hasilnya, namun yang dinikmati dan yang diambil hasilnya itu hanya sebesar isi hak tersebut. Di sinilah dapat dilihat nantinya hak milik berbeda dengan hak guna usaha dan hak guna bangunan, dan atau lain-lain hak atas tanah tersebut. Kewenangannya pun berlainan sesuai dengan jenis dan hak apa yang diberikan hukum kepada seseorang pemegangnya.

Ad.6 Survey cadastral.

Agar proses pendaftaran tanah tersebut memenuhi syarat teknis yang dapat dipertanggungjawabkan secara teknis sebagaimana disyaratkan oleh undang-undang. Tentu harus dipenuhi data dan informasi teknisnya agar begitu hak itu dikeluarkan sebagai hak atas tanah jelas dapat memberikan informasi tentang teknisnya. Dengan pemenuhan ini memberikan semua keterangan spesialisitas tanah yang dapat dilihat di dalam rekaman buku tanahnya. Memenuhi persyaratan teknis tersebut maka harus dilakukan dengan survey cadastral. Survey cadastral ini merupakan langkah yang tidak bisa tidak harus ada dilakukan. Tanpa pengukuran yang akurat dan matang, akan tidak jelas mana batas-batas tanah, berapa luasnya, dan di mana titik dasar kordinatnya. Begitu juga pemetaan atas tanah itu harus dilakukan sehingga diketahui

sudut-sudut koordinat yang ditetapkan atasnya. Dengan pengukuran dan pemetaan tata batas tanah juga nantinya akan dapat menghilangkan sengketa dikemudian hari atas tanah tersebut.

Sekalipun survey cadastral-nya hanya dilakukan dengan peralatan yang masih sederhana namun tidaklah ada ukuran yang tegas tanpa pelaksanaan survey cadastral dimaksud dilaksanakan di atas tanah yang akan didaftarkan. Oleh karena itu begitu pentingnya survey cadastral dalam pendaftaran tanah, bahkan oleh pemerintah diciptakan suatu lembaga atasnya, bahkan diberikan kepada lembaga swasta untuk proses percepatan dan akurasi yang baik. Hal ini sebagaimana diatur dalam PMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998 telah ditetapkan bahwa untuk survey cadastral dapat dilakukan oleh surveyor berlisensi. Disebutkan bahwa surveyor cadastral adalah seseorang yang mempunyai keahlian di bidang pengukuran dan pemetaan kadasteral dan mempunyai kemampuan mengorganisasi pekerjaan pengukuran dan pemetaan kadasteral yang diberi wewenang untuk melakukan pekerjaan pengukuran dan pemetaan kadasteral tertentu dalam rangka pendaftaran tanah, baik sebagai usaha pelayanan masyarakat sendiri maupun sebagai pegawai badan hukum yang berusaha di bidang pengukuran dan pemetaan.

Lingkup pekerjaannya adalah melakukan usaha jasa pelayanan kepada masyarakat dengan:

- a) Pengukuran dan penataan bidang tanah dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik.

b) Melaksanakan pengukuran dan penataan bidang tanah dalam rangka pemisahan, pemecahan, dan penggabungan bidang tanah.

Bahkan meliputi pelaksanaan pekerjaan bidang tertentu dalam pengukuran dan pemetaan seperti:

- a) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dalam rangka pendaftaran untuk pertama kali secara sistematis;
- b) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah yang luasnya lebih daripada 1000 ha dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadis;
- c) perapatan titik-titik dasar teknik;
- d) pembuatan peta dasar pendaftaran dan peta pendaftaran;
- e) pembuatan peta dasar pendaftaran secara fotogrametris.

ad.7 Land parcel information.

Setiap ada dilakukan pendaftaran tanah, maka akan ada informasi yang harus diberikan kepada pelaksananya sehingga tanah tersebut dapat didaftarkan dengan benar. Di samping informasi fisik juga ada informasi yuridis yang harus dipenuhi, sehingga inilah yang direkam dalam setiap buku tanah. Dengan rekaman yang tersedia dalam buku tanah ini maka sebenarnya pendaftaran tanah akan memberikan informasi tentang tanah tersebut. Baik atas dasar informasi pendaftaran yang pertama kali dilakukan maupun atas informasi dari peralihan dan perbuatan hukum lain atas dasar tanah yang telah pernah tercatat dan direkam dalam buku tanah. Kehendak inilah yang sebenarnya menjadi tujuan pendaftaran tanah tersebut, sebagaimana jelas

disebutkan dalam pasal 3 “bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan informasi tentang tanah”.

Dengan informasi tentang tanah yang sudah terekam dalam buku tanah ini, sangat banyak manfaatnya bila akan dilihat dari berbagai kepentingan, baik bagi diri pemilik, dari pemerintah, maupun dari stakeholder lain yang menginginkan tanah itu untuk dikembangkan kelak. Secara umum informasi yang diberikan atas dasar pendaftaran tersebut meliputi antara lain:

- 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; dapat menyediakan data statistik tanah yang baik.⁴⁰

Bahkan informasi fisik dan informasi yuridis ini akan dapat ditingkatkan menjadi informasi *geografical*-nya. Yang sudah dikembangkan menjadi satu sistem informasi tanah yang sering disebut *Geographical Information System (GIS)*, yang akan

⁴⁰lihat *Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition*, United Nation, 1996, New York and Geneva, 1.

memberikan semua informasi mengenai tanah dan rencana pemanfaatannya bila akan dikembangkan oleh negara nantinya.

Bila hal-hal sebagaimana dikemukakan tersebut di atas dapat dilaksanakan, satu kepastian hukum pendaftaran tanah itu akan dapat dirasakan oleh masyarakat. Tetapi yang terjadi malah sebaliknya masih dianggap tidak ada kepastian hukum dari adanya pendaftaran tanah di negara ini.

Tidak terwujudnya kepastian hukum ini didorong oleh beberapa faktor seperti:

a. Faktor sejarah kepemilikan tanah.

Ketika hambatan jadi negara pendapatan tanah masih diabaikan dan dianggap tidak menjadi penting sehingga saat ini pendaftaran tanah itu tidak dianggap sebagai kewajiban yang dapat mengemukakan hak atas tanah. Apalagi kepemilikannya adalah kepemilikan kolektif. Maka bukti hak tidak perlu, sehingga masyarakat tidak aman mendapatkan tanah. Dan bukti tanah selalu diabaikan sehingga kepentingan tidak terwujud dengan baik.⁴¹

b. Faktor psikologi masyarakat.

Masyarakat tidak memahami suatu perbedaan yang berarti antara ada sertifikat dengan tidak ada sertifikat atas tanahnya. Bahkan perlindungan yang diberikan oleh negara terhadap pemegang sertifikat hampir sama dengan yang tidak memiliki sertifikat. Realitas tidak adanya jaminan (titel insuren) yang lebih ini melemahkan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Orang hanya

⁴¹ Lihat juga Hans Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta, LP3ES, 1982) hal. 196 – 197.

mau mendaftarkan tanah jika ada keinginan untuk menggunakannya sehingga makna sertifikat ini belum menjadi bergelora dari perlindungan masyarakat.

c. Kelemahan aturan pendaftaran tanah.

Sampai saat ini, banyak masyarakat yang tidak tahu tentang aturan pendaftaran tanah. Oleh karena itu secara material diharapkan dapat mempercepat pendaftaran tanah terwujud ternyata tidak. Sehingga tidak dijumpai perlindungan atas aturan tersebut. Bahkan memang isi aturan itu tidak dapat dipertahankan untuk memberikan alat bagi pencapaian target terwujudnya sertifikat hak atas tanah di Indonesia.

d. Faktor pelaksana dan pelaksanaan.

Masih banyak keluhan masyarakat pada pelaksanaan dari pendaftaran tanah. Akibat pelaksanaan terkadang dianggap tidak tegas dan bahkan beda tafsir dalam melakukan pekerjaannya. Jika ini muncul sudah pasti akan tidak terdorong lagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya.

e. Intervensi undang-undang BPHTB dan biaya lain.

Sekarang yang ingin mendaftarkan tanah, di samping harus memenuhi biaya pemohon yang ditetapkan aturan pendaftaran tanah masih juga ada biaya-biaya lain atas perintah undang-undang yang tidak dapat diabaikan seperti Undang-Undang No. 21/2001 tentang BPHTB, dan undang-undang PBB lain. Semua biaya yang dibebankan dari ketentuan aturan pendaftaran tanah itu sendiri menjadikan orang enggan mendaftarkan tanahnya apalagi di daerah perdesaan.

Indikator ini menjadi problematika pelaksanaan pendaftaran tanah sehingga pendaftaran tanah tidak terwujud kepastian hukum dari dilaksanakannya pendaftaran. Bahkan faktor-faktor tersebut di atas membuat munculnya permasalahan pendaftaran tanah seperti adanya:

1. Sertifikat palsu,
2. Sertifikat aspal,
3. Sertifikat ganda,
4. Pemblokiran sertifikat oleh bank.⁴²

Ketidakpastian hukum bagi tanah masyarakat harus menjadi perhatian bagi 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 sertifikat 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 ini harus tetap berpijak pada suatu teori tentang:

- a) Pandangan mengenai political will;
- b) Pandangan mengenai permasalahan planning political will;
- c) Pandangan mengenai programming;

⁴² Lihat Soni Harsono, Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional, Analisis CSIS, Tahun XX No. 2, Maret – April 1991.

- d) Pandangan mengenai pelaksanaan dan pelaksana;
- e) Pandangan mengenai pengawasan;
- f) Pandangan mengenai ketahanan nasional.⁴³

Dengan inilah baru dapat terwujud cita-cita kepastian hukum atas tanah di negara ini. Demikianlah beberapa problematika yang dihadapi dalam pendaftaran tanah di Indonesia.

Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) termasuk Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 22 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 178 Tahun 2000 Tentang Susunan Organisasi dan Tugas Lembaga Pemerintah Non Departemen (selanjutnya disingkat Kepres No. 178 Tahun 2000). Pada pasal 1 angka 22 Kepres No. 178 Tahun 2000, menentukan bahwa Lembaga Pemerintah Non Departemen adalah Badan Pertanahan Nasional. Pada pasal 44 Kepres No. 178 Tahun 2000 menentukan bahwa "Susunan unit organisasi eselon I dan tugasnya di lingkungan BPN akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden tersendiri selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak ditetapkannya Keputusan Presiden ini". Keputusan Presiden yang dimaksud adalah Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat Perpres No. 10 Tahun 2006).

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Badan

⁴³Lihat A.P. Parlindungan, Permohonan Kepastian Hukum Atas Hak Atas Tanah Menurut Peraturan yang Berkaitan, Makalah Seminar Fakultas Hukum USU tanggal 19 Oktober 1996, hal. 2.

Pertanahan Nasional dipimpin oleh Kepala sebagaimana pasal 1 Perpres No. 10 Tahun 2006, hal ini menunjukkan bahwa BPN merupakan suatu lembaga non departemen yang berlangsung jawab langsung kepada Presiden. Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan; perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan; koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan; pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan; penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan; pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum; pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah; pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus; penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan; pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah; kerja sama dengan lembaga-lembaga lain; penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan; pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan; pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan; pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan; penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan; pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan; pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang

pertanahan; pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan pasal 3 Perpres No. 10 Tahun 2006. Hal ini berarti bahwa salah satu tugas BPN adalah pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Susunan organisasi BPN salah satunya terdiri dari Kepala yang mempunyai tugas memimpin Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional sebagaimana pasal 5 Perpres No. 10 Tahun 2006.

Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagai pelaksana tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, salah satunya yaitu pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah, dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi di Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Kabupaten/Kota. Organisasi dan tata kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara sebagaimana pasal 28 Perpres No. 10 Tahun 2006.

2. Kendala Pendaftaran Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya

Mengenai hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya, yang merupakan asset dan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah yang tidak bersertipikat dan dinyatakan hilang adalah sebagai berikut:⁴⁴

Tanah yang tidak Bersertifikat, meliputi:

Lahan dan gedung Gelora 10 November

Lahan lapangan hoki dan softball Dharmawangsa.

Lahan dan status Universitas Surabaya

Lahan dan status Kebun Binatang Surabaya

Lahan dan gedung eks kantor PDAM Jl Basuki Rachmat

Lahan dan status Gedung Wanita Kalibokor

Lahan dan status Kebun Bibit Bratang

Lahan Masjid Al-Akbar Surabaya

Lahan Taman Hiburan Pantai Kenjeran

Lahan Taman Tugu Pahlawan

Lahan tempat berdirinya pasar-pasar

Lahan terminal Joyoboyo, Bratang

Tanah yang dinyatakan hilang/lepas di antaranya:

Tanah 7000 m² Mayjen Sungkono

Tanah 4752 m² di Royal Plaza

⁴⁴Surya Online <http://www.surya.co.id/web> Powered by Joomla! - @copyright Copyright (C) 2005 Open Source Matters. All rights reserved Generated: 8 July, 2008, 18:59

Kolam Renang Brantas
Gelora Pantjasila

Terminal Cargo Sidotopo

Ruas Jalan Kenari

Bersengketa

Gedung Wanita

YKP

Yayasan Ubaya

Belum terdaftarnya sebagian tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut disebabkan karena kurang lengkapnya bukti pemilikan tanah, misalnya tanah yang di atasnya ada bangunan eks pemerintah jajahan, yang didata hanya sebatas bangunannya saja, sehingga keterangan mengenai hak atas tanah kurang jelas. Demikian halnya dengan tanah-tanah dari Departemen (yang dilikuidasi) yang diserahkan kepada Pemerintah Kota Surabaya.

Pendaftaran tanah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997, adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Bagi hak atas tanah yang belum jelas pemilikannya sebagaimana diatur dalam pasal 24 UU No. 24 Tahun 1997, untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat: penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya. Dijelaskan lebih lanjut oleh penjelasan pasal 24 PP no. 24 Tahun 1997, bahwa bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa: grosse akta hak eigendom yang diterbitkan

berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad. 1834-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik; atau grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad. 1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977; atau risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau k. petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kerikil dan Verponding Indonesia sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis

dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis.

Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut. Ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud ayat (1), baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya. Pembukuan hak menurut ayat ini harus memenuhi syarat sebagai berikut: bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikat baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut; bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/keurahan yang bersangkutan; bahwa hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya; bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman sebagaimana dimaksud Pasal 26; bahwa telah diadakan penelitian juga mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas; bahwa akhirnya kesimpulan

mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis.

Di antara bukti-bukti tersebut harus dipenuhinya, jika tidak dipenuhinya maka Kepala Dinas Pertanahan (Kantor Pendaftaran Tanah) tidak akan mendaftarnya. Mengenai kewenangan Kantor Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional) terdiri atas Badan Pertanahan Nasional Pusat, Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota. Meskipun ada Badan Pertanahan Kabupaten/Kota, namun karena merupakan instansi vertikal bukan horizontal, maka tidak ada suatu bentuk fasilitas untuk Pemerintah Kota Surabaya mempermudah pendaftaran tanah tersebut, dalam arti selama bukti pemilikan tanah tidak jelas atau tidak lengkap, maka pendaftarannya akan ditolak.

Bukti permulaan yang dapat digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk mendaftarkan asetnya di antaranya buku tanah di kelurahan atau Letter C atau Kretek, daftar aset yang dimiliki oleh bagian perlengkapan didukung oleh data-data yang akurat, misalnya kwitansi pembelian ataupun pernyataan kepemilikan bangunan, berita acara P2TUN, berita acara ruislah, aset departemen (dikuidasi) termasuk dalam aset pemerintah daerah.

BAB III

KESULITAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA MELAKUKAN PENGURUSAN PENDAFTARAN TANAH

1. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya sebagaimana pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah diselenggarakan Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997 yaitu adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Pendaftaran ini diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan sebagaimana pasal 6 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Mengena obyek pendaftaran tanag meliputi bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; tanah hak pengelolaan; tanah wakaf; hak milik atas satuan rumah susun; hak tanggungan; tanah Negara.

Sebagaimana dikemukakan di atas bagi tanah-tanah yang pemiliknya terdiri dari beberapa orang seperti tanah adat (tanah yang bersifat *publiekrechtelijke*), awalnya pendaftaran tanah bukan sebagai hal yang penting dilakukan atasnya. Sebab yang diprioritaskan adalah fungsi haknya yakni bagaimana supaya dapat memberikan manfaat bagi seluruh anggota keluarga sekawasan yang hidup di atas tanah. Namun akibat perkembangan kehidupan manusia yang satu sama lain tidak mempunyai nasib yang sama dalam mengembangkan hidupnya, sudah barang tentu tanah milik bersama akan menjadi sasaran untuk dikeluarkan bahagiannya dari kepemilikan bersama tersebut. Proses seperti ini bahkan semakin lama semakin menjadi kegiatan manusia yang tidak terelakkan di atas tanah-tanah adat. Akhirnya milik bersama yang sifatnya *publiekrechtelijke*-pun, semakin terindividualisasikan menjadi milik privat, sehingga tidak mungkin ditahan untuk menjadi benda/barang milik yang tidak dapat dialihkan dan beralih dari kepemilikan bersama tersebut. Di tengah-tengah terindividualisasinya hak-hak yang pada awalnya hak bersama, lembaga pendaftaran tanah menjadi alat yang paling utama dan mendasar untuk menegakkan individualisasi kepemilikan hak atas tanah tersebut. Sebaliknya dengan pendaftaran tanah ini dilakukan akan dapat mengamankan hak-hak atas tanah perseorangan atau milik sekelompok masyarakat dan badan hukum. Sehingga pemiliknya dapat terlindungi secara yuridis dan teknis untuk digunakan, dialihkan dan atau diikatkan sebagai jaminan hutang oleh pemiliknya.

Pendaftaran tanah di Indonesia masih baru atau bahkan boleh disebutkan tidak tumbuh bersama adanya hak milik masyarakat di negara ini. Dalam catatan sejarah

pendaftaran tanah di Indonesia dikenal sejak ada *overschrijvings ordonantie* (ordonansi balik nama) mulai diperkenalkan sejak tanggal 2 April 1834 (Stb 1834 No. 27)²⁰ dengan ketentuan inilah pendaftaran tanah dengan balik nama mulai diaktifkan. Kondisi ini pun hanya berlaku atas beralihnya tanah yang tunduk pada hukum perdata Belanda dengan model cadaster landmeter kennis. Namun ke depan pendaftaran tanah sudah harus merupakan aksi yang penting dalam mengadministrasi tanah, demi untuk mengamankan hak-hak seseorang atas tanah dan demi terwujudnya penatagunaan tanah serta administrasi yang akurat dan terjamin.

Sekalipun di beberapa daerah, hukum masyarakat adat seperti Kesultanan Siak dan Kesultanan Yogyakarta sudah pernah memperkenalkan pencatatan tanah namun jika ini dianggap sebagai pendaftaran tanah, hanya sekedar pencatatan dalam memudahkan pengambilan pajaknya (*landrente*) sebagai kewajiban desa sebagaimana dikenal dengan model *hoemraden kennis*.²¹ Di negara-negara individualis dengan pengakuan hak individu yang tak dapat diganggu-gugat, pendaftaran hak atas tanah menjadi pendukung sakre hak tersebut. Pendaftaran tanah ini benar-benar difungsikan untuk dapat memberi jaminan hak atas tanah seseorang.²² Pendaftaran bukan sekedar administrasi tanah, tetapi pendaftaran adalah memberikan hak atas tanah. Maka

²⁰ Irawan Soerdjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya, Arloka, 2003), hal. 59 – 60.

²¹ *Ibid.*

²² Hj. Solleh, Hj Boang, *Malaysia Tonren System*, (Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001), hal. 33.

dengan terdaftarnya tanah seseorang, jika sekalipun negara membutuhkan tanah tersebut untuk kepentingan umum, misalnya akan dicabut tentu tanpa melalui satu keputusan dewan rakyat negara itu, negara tidak dapat lagi dengan serta merta mencabut hak atas tanah seseorang, apalagi di negara tersebut telah menganut sistem pendaftaran tanah dengan stelsel publikasi positif jaminan itu akan semakin pasti, karena stelsel positif ini memberikan hak atas itu kepada seseorang, dari awal harus benar-benar diteliti dengan seksama sejarah tanah. Peran aktif pejabat pendaftaran tanah yang ada, mengekalkan hak seseorang itu nanti. Sehingga begitu tanah terdaftar atas namanya, jaminan hukum dari nama tersebut dalam sertifikat sudah tidak mungkin dibantah keabsahannya lagi. Indonesia yang pendaftaran tanahnya didasarkan kepada filosofi hukum adat²³ (milik bersama) sangat berakibat kepada tujuan pendaftaran tanah yang didapat. Salah satu contoh dalam hal ini misalnya bahwa dalam pemberian hak atas tanah tidak dikenal lembaga *verjaring* (*uit weizing procedure*).²⁴ Pendaftaran tanah ini hanya sekedar mengadministrasikan tanah tersebut, bukan memberikan hak itu kepada seseorang. Namun karena di tanah itu ada haknya lalu dikukuhkan dengan ada pendaftarannya untuk memperoleh bukti haknya dari negara. Sekalipun memang hal ini mengalami perkembangan dalam pendaftaran tanah, tapi tidak dapat disangkal bahwa pada awalnya tidak ada istilah memperoleh hak atas tanah dengan *uit weizing procedure* tersebut, lalu dalam perkembangan

²³ Muhammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional, dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kejahatan dan Persatuan Bangsa* (Yogyakarta, Media Abadi, 2005), hal. 19.

²⁴ (Stb. 1872 No. 118) dalam Irawan Soerodjo, *op. cit.*, hal 93.

langsung diakui. Hukum adat telah memperkenalkan lembaga *rechtverwerking*.²⁵ Siapa yang meninggalkan tanahnya maka hilanglah haknya untuk mengelola tanah tersebut. Untuk mengenal dan memahami lembaga utuh mengenai pendaftaran tanah ini, maka baik sistem asas, tujuan, dan aturan (*in action*-nya) sangat mempengaruhi akan kehidupan dan perilaku yang harus dilaksanakan. Pendaftaran tanah untuk saat ini telah dipusatkan pada instansi tertentu yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional Bagian Pendaftaran Tanah bekerjasama dengan bagian pengukuran, serta bagian pemberian hak.²⁶

Pendaftaran tanah yang diharapkan sebagaimana digambarkan oleh Douglas J. Willem merupakan pekerjaan yang kontinyu dan konsisten atas hak-hak seseorang sehingga memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian tanah yang didaftarkan.²⁷ Dengan terdaptarnya bagian tanah tersebut sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum. 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*);

²⁵ Irawan Suradjo, *Op. cit.*, hal. 121, lihat juga

²⁶ Pasal 14 Perpres RI No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, Disebut sebagai Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.

²⁷ Lihat Douglas J. Whillan, *The Torren System In Australia*, (Sydney Melbourne Brisbane Perth, 1982), hal. 18.

- c. adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*);
- d. mudah dilaksanakan (*expedition*);
- e. dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).²⁸

Rekaman pendaftaran tanah itu secara berkesinambungan akan terpelihara di kantor pertanahan. Begitu juga informasi mengenai fisik tanah tersebut akan terpelihara dalam bentuk buku tanah. Sehingga begitu sertifikat hak atas tanah (bukti hak) diberikan kepada yang berhak atas tanah, maka segala aktivitas tanah itu bagi kepentingan pemiliknya benar-benar dijamin oleh hukum. Bahkan sekalipun 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 dimutasikannya, 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.

Apabila disimak ketentuan yang mengakui bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan

²⁸ S.Rowton Simpson, *Land & Registration*, Cambridge, University, 1976 : 260 dalam A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia* (Bandung, Mandar Maju, 2004) hal. 10.

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 dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 PP 24 Tahun 1997). Maka diketahuilah bahwa kegiatan pendaftaran tanah masih saja dilakukan oleh pemerintah dengan kegiatan dan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang dilakukan dalam kegiatan pendaftaran. Bahkan objektif pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 UUPA (UU No. 5/1960) semakin disempurnakan posisinya untuk memberikan jaminan yuridis dan jaminan teknis dalam arti kepastian batas-batas fisiknya.

Kegiatan pendaftaran tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 UUPA yang hanya meliputi:

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

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut, ditentukan bahwa pemerintah memerintahkan kepadanya untuk melakukan pendaftaran tanah ini. Pekerjaan tersebut dilaksanakan pemerintah dengan telah mengeluarkan peraturan. Seperti PP 10 Tahun 1961 dengan diperbaharui atau disempurnakan oleh PP 24 Tahun 1997. Akan tetapi juga bila dicermati dalam pasal-pasal berikut, ternyata atas hak tanah tertentu ada kewajiban yang dibebankan kepada pemegang hak sebagaimana diperintahkan oleh

Pasal 23, 32, 38 UUPA agar setiap tanah dapat dibukukan haknya menjadi tanah hak atas nama seseorang yang mendaftarkannya tersebut. Namun pelaksanaannya tetap dilakukan oleh pemerintah. Dulunya berada pada kantor pendaftaran tanah sebagai instansi di lingkungan Direktorat Jendral Agraria dan sekarang sebagaimana disebutkan terdahulu dilakukan oleh seksi pengukuran dan pendaftaran tanah pada kantor pertanahan kabupaten/kota (Pasal 19 ayat 1 UUPA).²⁹

Maka dengan keluarnya ketentuan PP 24/1997 sebagai pengganti PP 10/1961 telah terjadi kesempurnaan atas pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Di mana menurut A.P. Parlindungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, karena:

- a. Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
- b. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di kantor pertanahan maka pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui kondisi peruntukan tanah dan kepemilikannya.
- c. Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.

²⁹ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung, Mandar Maju, 2002) hal. 112

Kesempurnaan sebagaimana tersebut dalam ketentuan Pasal 1 PP 24/1997 jelas-jelas memberikan jaminan teknis dan jaminan hukum. Sehingga dengan ini pula menentukan dengan seksama bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu meliputi tugas teknis dan tugas administrasi. Tugas teknis tersebut tentunya lebih banyak dikerjakan oleh bagian pengukuran dalam mengolah data teknis yang diukur di lapangan seperti letak tanah batas bidang tanah ketentuan tanah dan keadaan bangunan yang ada di atas tanah tersebut. Sementara tugas administrasi termasuk meneliti keabsahan bukti awal, menetapkan serta memutuskannya sebagai alat bukti yang dapat diajukan untuk bukti permulaan, untuk kemudian mendaftarkannya dan memberikan bukti haknya serta mencatat peralihan (mutasi) hak itu bila kelak akan dimutasikan. Juga memelihara rekaman itu dalam suatu daftar yang dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian tugas pendaftaran tanah adalah tugas administrasi hak yang dilakukan oleh negara dalam memberikan kepastian hak atas tanah di Indonesia. Artinya negara bertugas untuk melakukan administrasi tanah, dan dengan administrasi ini negara memberikan bukti hak atas telah dilakukannya administrasi tanah tersebut. Negara hanya memberikan jaminan yang kuat atas bukti yang dikeluarkannya, bukan semata-mata memberikan hak atas tanah kepada seseorang tetapi bukti administrasi saja.

Sistem administrasi pertanahan yang baik akan dapat memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya. Dapat mendorong atau meningkatkan penarikan pajak, meningkatkan penggunaan sebagai jaminan kredit, meningkatkan pengawasan pasar tanah, melindungi tanah negara, mengurangi sengketa tanah.

Bahkan dapat memfasilitasi rural landreform yang sedang dan akan dilaksanakan dalam suatu negara.

Aturan pendaftaran tanah yang dikemukakan di atas merupakan petunjuk bagaimana seharusnya pendaftaran tanah dilakukan. Idealnya, bila ini dilaksanakan akan memberi dan menciptakan keadilan, kepastian (*rechtszekerheid*), dan kemanfaatan sebagaimana dikenal dalam tujuan hukum.³⁰ Sayangnya bila tujuan idealis ini dilihat dari realisasi jumlah tanah yang terdaftar di negara ini, yang hingga pada tahun 2005 masih terdaftar 31%³¹ atau masih 22.985.559 persil.³² Keadaan ini menunjukkan bahwa masih banyaknya status tanah yang kurang mendapat kepastian hukum di negara ini. Sehingga antara *das sollen* dengan *das sein* sangat menyolok di dalamnya. Akibatnya bila dibiarkan lalu lintas ekonomi pertanahan akan berpengaruh dalam memberikan dukungan kemakmuran rakyat.

Sering dipermasalahkan bahwa upaya mencapai tujuan kepastian hukum dari dilakukannya pendaftaran tanah dimaksud, karena sekalipun telah ada sertifikat kepemilikan masih saja muncul orang-orang yang tidak secara material akhirnya menguasai tanah tersebut. Padahal dalam keadaan seperti ini telah harus dianut asas

³⁰E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan (Djakarta, PT. Penerbitan Universitas, 1966) hal. 26 – 27.

³¹ Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, Disampaikan pada Workshop Regional dalam rangka Konsultasi Publik dan Bappenas, di Pekanbaru 1 Maret 2005.

³² Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional pada Seminar tentang Efektifitas Lembaga *Rechtsverwerking* dalam Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Negatif, (Jakarta, 20 Maret 2002), hal. 4.

Nemo Plus Juris,³³ di mana seharusnya “tiada seorang pun yang dapat menyerahkan hak lebih daripada jumlah hak yang ada padanya”. Sebaliknya, sering terjadi orang yang memang benar memiliki tanah secara material karena bukti hak dimiliki akhirnya harus rela digugat di pengadilan karena tidak dilakukan administrasi pertanahannya dengan baik (formalnya tidak dilakukan). Sebab menurut salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum. Namun setelah ada sertifikat malah si pemilik masih sering digugat di pengadilan atas kepemilikan tersebut.

Hal ini memang terjadi karena kelemahan asas yang dianut dalam stelsel publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. Karena asas yang dianut dalam pendaftaran tanah tersebut membuka kesempatan untuk menyangkal keabsahan dari nama yang tersebut dalam sertifikat hak atas tanahnya. Asas pendaftaran tanah tersebut jelas dijumpai dalam bunyi Pasal 19 ayat 2 (c), “Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”, dan Pasal 32 (ayat 1) PP 24 Tahun 1997, “Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”. Artinya hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang. Hukum bukan memberikan hak kepemilikan, sehingga sering dianggap masih kurang melindungi pemiliknya. Seakan bukti hak itu hanya mengokohkan seseorang dengan milik (tanahnya) saja. Tetapi seharusnya di samping pendaftaran tanah itu

³³ Lihat E. Utrecht, *Op. cit.*, hal. 287.

memberikan hak kepada seseorang, pemilik tanah juga harus mengokohkannya sebagai pemegang hak yang ada.³⁴

Posisi demikian menciptakan ketidakpercayaan masyarakat dalam mengurus haknya. Sehingga di masyarakat ada anggapan dengan mempertahankan bukti hak yang lama sudah meyakinkan pemiliknya terhindar dari malapetaka gugatan dari pihak ketiga sehingga masyarakat enggan mengurus haknya atas tanahnya (melakukan pendaftaran). Termasuk mereka akan dapat terhindar dari biaya pengurusan yang masih dianggap masyarakat terlalu mahal dan jangka waktu yang lama dalam mendaftarkannya. Oleh karena itu, sering yang mendaftarkan tanah itu hanyalah orang yang bermaksud untuk menggunakan bukti hak atas tanah itu sebagai jaminan hutang saja (ditanggungkan).

Kondisi ini telah memperlama terwujudnya tujuan pendaftaran tanah di Indonesia. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengetahuan yang rendah dalam arti bukti hak atas tanah berbanding lurus dengan kemauan untuk memperoleh bukti hak atas tanah. Bukti hak (perlindungan negara kepada pemiliknya) sangat signifikan dalam mencapai target pensertifikatan yang dilakukan atas tanah. Sekalipun telah ada program percepatan pensertifikatan dilakukan pemerintah seperti Prona (Kepres 152/1989) dan berbagai kegiatan program pensertifikatan yang dilakukan pemerintah, tetap saja masih belum memenuhi target (seperti program adjudikasi). Maka wajar saja kalau sengketa pertanahan masih berkembang dan meluas di masyarakat akibat

³⁴ Lihat Hasan Basri Nata Menggala, Sarjito, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Edisi Revisi, (Yogyakarta, Tuju Jogya Pustaka, 2005) hal. 4 – 5.

ketiadaan bukti hak atas kepemilikan tanah tersebut dan atau dianggap susahnya proses yang dilalui untuk memperoleh bukti hak ini.

Beberapa ahli agraria Indonesia menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang berlaku di negara ini menganut sistem Torrens. Sistem ini dapat diidentifikasi dari: a) karena orang yang berhak atas tanahnya harus memohon dilakukannya pendaftaran tanah itu agar negara dapat memberikan bukti hak atas permohonan pendaftaran yang diajukan. Hal ini sejalan dengan ide dasar dari sistem Torrens dimaksud, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik fee simple baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar tanah yang bersangkutan diletakkan atas namanya.³⁵ Kemudian akan dilakukan penelitian atas alas hak yang dimajukan. Penelitian ini dikenal sebagai *examiner of title*. Seperti yang dalam PP 10/1961 pernah dikenal dengan Panitia Pemeriksa Tanah A (Panitia Tanah B untuk HGU), atau dalam PP 24/1997 yang dapat dilakukan oleh Panitia Adjudikasi. Tujuan ditelitinya alas hak ini ternyata akan memperkokoh data yuridis dan data teknis nantinya, sehingga pada akhirnya panitia dapat berkesimpulan:

- 1) bahwa tanah yang dimohon untuk didaftar tersebut baik dan jelas tanpa keraguan untuk memberikan haknya nanti;
- 2) bahwa atas permohonan tersebut tidak dijumpai ada sengketa kepemilikan;
- 3) bahwa tanah yang dimohon diyakini sepenuhnya oleh tim adjudikasi untuk dapat diberikan haknya sesuai yang dimohonkan pemilik tanah;

³⁵ A.P. Parlindungan, *Op. cit.*, hal. 27.

4) dan begitu tanah itu diadministrasikan dengan pemberian bukti haknya tidak ada yang bersengketa lagi dan tidak ada yang keberatan terhadap kepemilikannya.

Indikator ini berarti atau bermakna mendukung asas publisitas dan asas spesialisitas dari pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilakukan di Indonesia ini.³⁶ Keberadaan sistem pendaftaran tanah model Torrens ini, persis apa yang disebutkan atas permohonan seseorang untuk memperoleh hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUPA:

- 1) Terjadinya hak milik menurut hak adat diatur dengan peraturan pemerintah.
- 2) Selain menurut cara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi:
 - a. Penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
 - b. Ketentuan undang-undang.

Dengan kata lain setiap akan terjadinya hak milik (diproses pendaftaran untuk hak miliknya) harus melalui penetapan pemerintah, agar permohonan dapat disetujui untuk dikeluarkan bukti haknya, setelah diajukan seseorang ke kantor pertanahan setempat.

Dengan demikian terjadinya hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 584 KUH Perdata tidak serta merta berlaku dalam memperoleh hak milik atas tanah di negara ini. Atau menurut ketentuan hukum agraria. Apalagi seperti dengan menggunakan lembaga daluwarsa (lewat waktu, verjaring). Pada saat masih

³⁶ Suardi, *Hukum Agraria*, (Jakarta, Badan Penerbit Iblam, 2005) hal. 17.

berlakunya PP 10 Tahun 1961 jelas-jelas sama sekali ketentuan ini tidak dapat dibenarkan atau diakui untuk dijadikan alas hak memperoleh hak milik. Sekalipun pada akhirnya dianggap kembali diakui oleh PP 24/1997 atas tanah yang secara fisik dikuasai secara terus-menerus tanah itu selama 20 tahun, tanpa ada yang keberatan diterima untuk memperoleh hak atas tanah (Pasal 24), namun tetap harus dengan mengajukan permohonan haknya ke kantor pertanahan.

Dengan demikian cara memperoleh hak baik melalui konversi (pengakuan hak dan penegasan hak) maupun dengan permohonan baru atas tanah negara tetap harus melalui suatu proses untuk didaftarkan menjadi hak seseorang tersebut. Inilah ketelitian yang disebutkan dalam sistem Torrens tersebut.

Pada pendahuluan di atas telah dikemukakan bahwa kadaster itu adalah merupakan sistem perekaman hak tanah yang termasuk dalam satu bagian dengan sistem informasi tanah (land information system). Dalam penggunaannya di beberapa negara akan terlihat dari cara yang difungsikan oleh negaranya untuk menunjuk kekacauan yang besar pada saat sistem analisisnya. Sehingga penggunaan kadaster akan berbeda antara satu negara dengan negara lain. Dengan itu pula maka kadaster ini sering dibedakan atas jenis tujuannya tadi. Dilihat dari tujuan ini maka kadaster yang dimaksud terlihat sebagai berikut: a) juridical cadastre; b) fiscal cadastre; c) land use cadastre, dan d) multipurpose cadastre. Bahkan dengan kadaster ini akan dapat merekam data pertanahan yang meliputi: geometric data (coordinates, maps); property addresses; land use; real property information; the nature and duration of the

nature; detail about the construction of building and apartments; population; land taxation values.

Bahkan data itu sendiri akan dapat digunakan untuk mendorong transaksi tanah milik individu, mendorong pasar tanah, atau membantu administrasi dari pemecahan berbagai macam ekonomi seperti: pertanian; perlindungan lingkungan hidup; perikanan; perumahan; land use management and zoning; fasilitas umum dan transportasi.³⁷

Sebelumnya sudah disebutkan bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan administratif yang dilakukan oleh badan pemerintah sampai menerbitkan tanda bukti haknya dan memelihara rekamannya. Kegiatan ini diwujudkan dalam pembinaan status tanah dari tanah tersebut. Sehingga badan yang memberikan hak atas tanah hanya ada satu (*monopoly function*). Sekalipun dijumpai ada badan yang melakukan pendaftaran tanah seperti kantor pajak, namun kantor pajak tidak dapat memberikan hak atas kepemilikannya. Pendaftaran hanya dilakukan agar memudahkan pencatatan sehingga dapat dilakukan penarikan pajaknya dengan teratur (*fiscal cadastre*). Umumnya ini adalah tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, seperti tanah yasan atau tanah gogolan. Yang intinya bertujuan untuk menentukan yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan

³⁷ Land administration guidelines, (US. New York and Geneva, 1996), hal. 5.

tanda bukti berupa pipil, girik atau petok. Didaftar bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum.³⁸

Rangkaian proses kegiatan pendaftaran tanah, termasuk balik nama yang dilakukan atas pendaftaran ulang (*continuous recording*) merupakan suatu kegiatan yang dilakukan secara teratur tahap demi tahap. Tahapan dimaksud meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan kadasteral, pemberian keputusan (*recommendation*) akan haknya (SKPT) hingga pada pemberian tanda bukti hak tersebut (sertifikatnya) serta pemeliharaan data pendaftarannya. Jika saja dicermati lebih dalam, maka kegiatan atau tugas pendaftaran tanah itu memang dilakukan dalam minimal enam langkah. Keenam kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tugas pengukuran, pemetaan, dan penerbitan surat ukur.
2. Penerbitan sertifikat hak atas tanah yang berasal dari:
 - a. Konversi dan penegasan atas tanah bekas hak-hak lama dan milik adat,
 - b. Surat keputusan pemberian hak atas tanah,
 - c. Pengganti karena hilang atau rusak.
3. Pendaftaran balik nama karena peralihan hak (jual beli, hibah waris, lelang, tukar-menukar, *inbreng dan merger*).
4. Pendaftaran hak tanggungan (pembebanan hak)
5. Penerbitan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

³⁸ Lihat Toton Suprpto, dkk. dalam *Kepastian dan Perlindungan Hukum pada Landasan Keadilan dan Kebenaran*, makalah Seminar Berkala para Dosen Hukum Agraria se-Jawa, FH, (Trisakti Jakarta, Februari 2002), hal. 2.

6. Pemeliharaan data, dokumen/warkah, dan infrastruktur pendaftaran tanah.³⁹

Dengan demikian langkah-langkah tersebut disebutkan dalam satuan sistem administrasi pertanahan yang mencakup keterpaduan awal sampai pada perekaman informasi yang *up to date* data tanah dan hak-hak tanah yang didaftarkan hingga pada pengawasannya. Makanya dalam pendaftaran tanah yang baik harus melakukan pekerjaan antara kegiatan teknis dan kerangka kerja kelembagaan yang alamatnya tidak hanya pengaturan secara mekanik, survei, dan rekaman dari bagian-bagian tanah tersebut tetapi juga hukum, financial, administrasi, aspek sosial, dan issue politiknya yang dirangkai atau dipadukan dalam kegiatan manajemen pertanahan. Di mana intinya yang terpenting dalam kerangka kerja pendaftaran tanah akan meliputi prinsip-prinsip dasar kerja sebagai berikut:

1. Pemberian status hukum dari tanah dan hak-hak atas tanah.
2. Perlindungan penggunaan atau pengaturan pemanfaatan (*land tenure*).
3. Pendaftaran akta dan haknya (*deed registration dan title registration*).
4. Adjudikasi pendaftaran tanah.
5. Pembatasan atas status hak (*boundary*).
6. Survey Cadastral.
7. Penciptaan informasi tanah (*land parcel information*).
8. Rekomendasi (*recommendation*).

³⁹Diambil dari internet, sumber: Soni Harsono, State Minister of Agraria Affairs/Head of the National Land Agency, 1993.

Ad.1 Dengan dilaksanakannya pendaftaran tanah atas tanah tersebut tentu ketika itu juga diberikan status hak pada tanah tersebut sesuai dengan hak yang dimohon.

Apabila seseorang memohon hak milik, hak guna bangunan atau hak guna usaha, maka dengan pendaftaran tanah tersebut muncullah status hukum di atas tanah itu menjadi hak milik, HGB atau HGU atas nama pemohon yang disetujui. Begitu juga atas tanah yang semula sudah ada hak di atasnya, bila terjadi pendaftaran balik nama tentu pula diberikan status kepemilikan baru bagi yang bermohon untuk balik namanya. Pada pemberian status hak dengan balik nama, tentu haruslah ada perbuatan hukum di atas hak itu. Perbuatan hukum dimaksud adalah perbuatan pengalihan dari orang pertama yang telah mendaftarkan hak itu kepada orang kedua (pihak lain) yang menerima hak atas tanah yang disebut dengan pemindahan hak. Menurut ketentuan undang-undang mungkin dilakukan dengan jual beli, sewa-menyewa, tukar-menukar, hibah, waris, lelang, merger, dan pemasukan dalam inbreng (lihat Pasal 37 PP 24 Tahun 1997). Pada tahap ini peranan PPAT sebagai pencatat perbuatan hukum untuk melakukan pembuatan akta jual beli, akta sewa-menyewa atau akta PPAT lainnya harus dipenuhi sehingga pengalihan ini menjadi sah adanya. Dengan adanya akta PPAT inilah nanti akan kembali diberikan status baru dari permohonan balik nama sesuai kehendak balik nama yang dimohon oleh pihak yang menerima pengalihan hak tersebut.

Jadi baik pendaftaran pertama (awal) maupun pendaftaran balik nama yang dilakukan di kantor pertanahan setempat adalah pekerjaan administrasi negara dalam memberikan status hukum atas tanah dimaksud. Sehingga dengan adanya pemberian

status hukum ini di atas tanah yang didaftar si pemilik menerima status hak yang dilindungi oleh negara.

Ad.2 Land tenure dimaksud adalah kegiatan aktivitas tanah bagi pemiliknya, sering disebut pemungisian dari peruntukan tanah dalam kegiatan sehari-hari dari pemiliknya. Fokus kegiatan bukan pada haknya tetapi pada fungsi haknya.

Dengan dilakukannya pendaftaran tanah maka akan terlindungilah hak pemilik tanah itu untuk digunakan pemilik sebatas isi dan sifat dari status tanah itu oleh pemilik hak. Pemilik hak akan dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan apa saja di atas tanah tersebut, untuk digunakannya sebatas hak milik itu tidak dilarang oleh aturan atau ketentuan lainnya. Begitu juga bila status tanah itu adalah HGU maka si pemegang HGU akan dapat menggunakan HGU itu sebagaimana peruntukan dari HGU itu ditetapkan oleh undang-undang. Land tenure dari HGU misalnya telah ditetapkan oleh hukum seperti untuk pertanian, peternakan, dan perikanan. Pasal 28 ayat 1 UUPA, "hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan". Di luar dari peruntukan ini si pemilik HGU tidak lagi dapat menggunakannya, karena kepemilikan HGU yang telah didaftarkan tersebut, hukum hanya melindungi pemiliknya bila penggunaan HGU sebagaimana disebutkan tersebut dalam HGU digunakan. Bila penggunaan ini dilanggar oleh pemegang HGU maka HGU-nya dapat diputus. Oleh karena dengan terdaftarnya status tanah itu menjadi HGU si penanggungnya pun hanya mendapat lindungan hukum bila

kegunaan HGU digunakan untuk itu. Bila dikaji lebih jauh dari sudut land tenure maka jelaslah nampak bahwa use-nya hak milik akan lebih sempurna dibanding dengan hak-hak lain, seperti HGU dan HGB. Hak milik dapat digunakan untuk pertanian, non-pertanian dan kegunaan lain dalam kegunaan apa saja tanpa melanggar undang-undang, namun HGU dan HGB hanya digunakan sebagai peruntukan HGU dan HGB itu saja.

Ad.3 Pendaftaran tanah adalah pendaftaran akta dan pendaftaran haknya (*registration of deeds dan tittle registration*).

Pendaftaran tanah dalam balik nama (*continuous recording*) merupakan kegiatan dari pendaftaran akta dan pendaftaran haknya. Namun untuk terjadinya kegiatan ini (pendaftaran balik nama) sering ada tindakan/perbuatan hukum sebelumnya dilakukan. Tindakan seperti ini disebut tindakan privat, inilah yang kemudian dilakukan dengan pembuatan akta (*deeds*) oleh PPAT. PPAT dalam hal ini akan jelas kelihatan tugasnya sebagai pembantu tugas badan pertanahan. Dalam jual beli misalnya, akan ada ikatan diserahkan penjual kepada pembeli untuk dilanjutkan penyerahannya kepada notaris (bagi tanah yang belum bersertifikat) dan PPAT bagi tanah yang telah bersertifikat. Private conveyancing ini sering berisiko tinggi karena sering orang yang tidak pemiliknya membuat perlakuan ini. Sekalipun ada larangan, bahwa dalam pengalihan hak karena jual beli tidak dapat dikuasakan, harus ada orang yang berhak, tetapi orang yang berhak sendiri itu belum tentu ada jaminan hukum bahwa dia sebagai satu-satunya pemilik. Sehingga dengan demikian, maka disebutkan berisiko tinggi. Makanya untuk mengurangi risiko ini di negara kita, bila si notaris

akan melanjutkannya pada pembuatan akta ganti rugi dan balik nama sering dia melakukan pengecekan ke BPN (cek bersih). Akhirnya notaris itu terlindungi akan kecerobohan kelak bila ada hal-hal yang menyebabkan pembuatan akta dijadikan objek perkara di pengadilan. Bahkan di beberapa negara bagian di Amerika Serikat sering melibatkan perusahaan asuransi untuk mengurangi risiko bagi pembeli yang beritikad baik. Walaupun seharusnya di negara ini sudah dapat melakukan keterlibatan perusahaan asuransi dalam pembuatan private conveyancing hingga pada perekaman akta itu nantinya (title insurance). Maksudnya dengan sertifikat yang telah dikeluarkan negara, negara dapat menjamin ganti kerugian yang terus menerus bila di atas tanah itu terjadi perubahan dan pencabutan haknya tanpa kemauan dari pemiliknya itu sendiri. *Registration of deeds*, di negara ini memang mengakui tugas monopoli dari pembuatan akta tanah hanya dengan/oleh PPAT. Untuk membuat akta PPAT tidak akan dapat dilakukan bila seseorang tidak menunjukkan sertifikat asli tanah tersebut. Bahkan PPAT wajib menolak untuk membuatkan aktanya tanpa ada sertifikat hak atas tanah tersebut. Bila ini dilanggar oleh PPAT, artinya si PPAT tetap membuat akta PPAT tanpa melihat atau melampirkan sertifikat asli tanah maka yang bersangkutan akan mendapat sanksi administratif sebagai PPAT (lihat PP 37 Tahun 1998).

Sekalipun sudah beralih hak dalam penguasaan pembeli (misalnya dalam jual beli) yang dibuktikan dengan adanya akta jual belinya, namun peralihan hak harus mengikuti formalitas yang dilakukan, yakni harus dilanjutkan pada pendaftaran balik nama haknya. Dengan demikian akta PPAT tersebut berguna untuk mengokohkan

suatu perbuatan hukum atas tanah tersebut. Material penguasaan telah beralih tapi karena formalitas (syarat peralihan balik nama) belum dilakukan maka secara formal juga si pembeli tanah, sebelum melakukan pendaftaran balik nama ke kantor pertanahan masih belum diakui sebagai pemilik sah dalam buku tanah. Konsekuensinya pihak ketiga hanya menghormati eksistensi hak yang dilakukan karena perbuatan jual beli sudah dipenuhi unsur dan syaratnya, tapi si pembeli haruslah melakukan pendaftarannya agar secara hukum pihak ketiga wajib menghormati hak pembeli tersebut. Jika tidak dilakukan pendaftaran balik namanya dan terjadi persoalan hukum sebelum didaftar, maka para pihak sajalah yang bertanggung jawab. Pihak ketiga tidak perlu menghormatinya untuk ikut bertanggung jawab yang timbul dari kewajiban karena asas publisitas. Pendaftaran inilah yang disebut *registration of title*. Perbuatan ini hanya dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini kantor pertanahan setempat. Baik pendaftaran yang pertama sekali maupun pendaftaran peralihannya untuk terus menjaga terpeliharanya informasi atas kepemilikan, atas terjadinya peralihan dari pemilik semula kepada pemilik baru. Pada buku tanah pun nama terdahulu dicoret dengan tinta yang masih dapat dibaca. Sehingga diketahui benar asal-usul tanah ini sebelumnya. Sampai setelah menjadi milik pembeli terakhir atau penjual hak yang terdaftar belakangan pada buku tanah. Dengan demikian pendaftaran tanah yang berkesinambungan (*continuous recording*) ini adalah pendaftaran hak, artinya di atas tanah itu telah ada hak (baik HM, HGB, HGU, dan lain-lain) namun karena terjadi peralihan lalu dibuat pendaftaran peralihan

tersebut atau sering disebut balik nama atau pendaftaran balik nama dari hak atas tanah.

Ad.4 Adjudikasi.

Kegiatan adjudikasi dalam pendaftaran tanah adalah untuk pendaftaran tanah yang pertama sekali merupakan prosedur khusus yang prosesnya dilakukan pada pemberian status hukum atas bagian-bagian tanah yang benar-benar oleh pemilik yang berwenang.

Pada Pasal 1 ayat 8 PP 24/1997 disebutkan adjudikasi adalah “kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

Tugas adjudikasi sebenarnya adalah tugas lembaga peradilan yakni memberikan keputusan. Namun dalam pendaftaran tanah diberikan kepada tugas eksekutif. Sehingga pada intinya tugas ini adalah di samping tugas investigasi yang meneliti dan mencari kebenaran formal bukti yang ada, juga adalah tugas justifikasi yakni membuat penetapan dalam pengesahan bukti yang sudah ditelitinya tersebut. Dengan kata lain, pihak eksekutif (sebagai pelaksana) pendaftaran tanah akan meneliti kebenaran³⁵ Disebut dalam SKPT-nya sebagai Constatering Report, bahwa data-data awal yang dimiliki oleh pemegang tanah tersebut. Lalu setelah kebenaran bukti-bukti itu diperiksa dengan seksama kemudian diakui lalu ditetapkan dan disahkan sebagai alat bukti awal untuk dijadikan sebagai dasar pemberian haknya.

Tugas-tugas adjudikasi ini sangat mendukung dalam percepatan pendaftaran tanah jika diaktifkan. Bahkan kepastian hukum atas pembuatannya sangat pasti karena ini sering dilakukan dalam negara yang menganut paham publikasi positif. Peranan mereka sangat aktif untuk meneliti kebenaran dari surat-surat yang diajukan. Bila bukti yang diteliti telah dinyatakan sah sebagai alat bukti lalu ditetapkan dan diputuskan oleh panitia adjudikasi sebagai bukti awal untuk dimajukan dalam memperoleh hak atas tanahnya.

Dalam perkembangannya seolah-olah adjudikasi ini akan menggantikan tugas-tugas panitia tanah A atau panitia tanah B yang dikenal dalam PP 10 Tahun 1961 dulu. Akan tetapi sangat berbeda jauh, karena pada panitia tanah A hanya sebagai examiner of title, tidak berkewenangan menetapkan tetapi hanya merekomendasi untuk di proses permohonan hak seseorang. Adjudikasi di samping tugas examiner of title dia juga membuat satu keputusan atas bukti awal yang diajukan. Jadi di samping membuat rekomendasi dia menetapkan (sebagaimana disebutkan di atas menjustifikasi atau melegalisasi) bukti sehingga dapat dilanjutkan untuk didaftar dalam pengeluaran haknya.

Ad.5 Batasan hak (*boundary*).

Hak-hak atas tanah yang dikeluarkan terbatas pada jenis hak atas tanah tersebut. Kewenangan atas pemberian hak pakai tidak dapat melampaui sebatas hak pakai. Si pemegang hak pakai tidak dapat menggunakan hak pakainya di luar hak pakai. Dengan demikian hak yang diberikan terbatas sebesar jenis hak yang diperoleh. Pada saat ada batasan inilah kita dapat melihat kesempurnaan hak milik

dibanding dengan hak-hak lain atas tanah. Baik *right to use* maupun *right of disposal* nya akan terlihat lebih sempurna dibanding hak lain. Bila saja kita ambil tanah atas HGU maka sangat jelas sekali use-nya HGU hanya untuk keperluan pertanian, peternakan, dan perikanan. Di luar peruntukan tersebut tidak dimungkinkan diberikan HGU tersebut untuk digunakan lagi di luar ketentuan pertanian, peternakan, dan perikanan. Begitu juga atas HGB hanya diberikan kepada seseorang untuk membangun atau mendirikan bangunan di atas tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah orang lain. Jadi jelas setiap hak-hak atas tanah memiliki batasan (*boundary*) sebatas jenis haknya itu sendiri.

Karena disebutkan tadi hak milik paling sempurna di antara jenis-jenis hak keperdataan yang disebut oleh UUPA, maka terlihatlah kesempurnaan itu bila si pemegang hak milik akan memanfaatkan haknya, seperti boleh menggunakan untuk apa saja hak miliknya sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang sudah ditetapkan seperti fungsi sosial dan tata guna ruang kota. Seseorang boleh menanam di atas hak milik dan boleh membangun gedung di atas hak miliknya dan boleh menyewakannya pada pihak lain baik sebagian atau sepenuhnya. Dengan kewenangan si pemilik atas jenis hak yang ada menandakan bahwa hak-hak atas tanah tersebut memiliki batasan masing-masing sebesar hak yang diakui atau yang diberikan hukum negara tersebut. HGU memiliki batasan sebesar HGU, HGB memiliki batasan sebesar HGB, dan lain-lainnya.

Semua jenis hak atas tanah, baik hak-hak atas tanah yang sifatnya *publiekrechtelijke*, maupun hak-hak tanah yang sifatnya privat. Sesuai jenisnya mempunyai kewenangan

untuk menggunakan dan memanfaatkan hak itu sebatas jenis hak tersebut dimiliki si pemilik. Dalam hal ini pemilik haknya memiliki kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan hak tersebut sebatas isi dan muatan yang ada pada hak itu sendiri. Hal ini memang sejalan dengan makna hak itu sendiri, yakni memang bila dilihat secara umum (digeneralisasi) hak-hak itu adalah kewenangan yang diberikan hukum bagi si pemilik atau pemegangnya, untuk berkuasa dan berhak menikmati dan mengambil hasilnya, namun yang dinikmati dan yang diambil hasilnya itu hanya sebesar isi hak tersebut. Di sinilah dapat dilihat nantinya hak milik berbeda dengan hak guna usaha dan hak guna bangunan, dan atau lain-lain hak atas tanah tersebut. Kewenangannya pun berlainan sesuai dengan jenis dan hak apa yang diberikan hukum kepada seseorang pemegangnya.

Ad.6 Survey cadastral.

Agar proses pendaftaran tanah tersebut memenuhi syarat teknis yang dapat dipertanggungjawabkan secara teknis sebagaimana disyaratkan oleh undang-undang. Tentu harus dipenuhi data dan informasi teknisnya agar begitu hak itu dikeluarkan sebagai hak atas tanah jelas dapat memberikan informasi tentang teknisnya. Dengan pemenuhan ini memberikan semua keterangan spesialisitas tanah yang dapat dilihat di dalam rekaman buku tanahnya. Memenuhi persyaratan teknis tersebut maka harus dilakukan dengan survey cadastral. Survey cadastral ini merupakan langkah yang tidak bisa tidak harus ada dilakukan. Tanpa pengukuran yang akurat dan matang, akan tidak jelas mana batas-batas tanah, berapa luasnya, dan di mana titik dasar kordinatnya. Begitu juga pemetaan atas tanah itu harus dilakukan sehingga diketahui

sudut-sudut koordinat yang ditetapkan atasnya. Dengan pengukuran dan pemetaan tata batas tanah juga nantinya akan dapat menghilangkan sengketa dikemudian hari atas tanah tersebut.

Sekalipun survey cadastral-nya hanya dilakukan dengan peralatan yang masih sederhana namun tidaklah ada ukuran yang tegas tanpa pelaksanaan survey cadastral dimaksud dilaksanakan di atas tanah yang akan didaftarkan. Oleh karena itu begitu pentingnya survey cadastral dalam pendaftaran tanah, bahkan oleh pemerintah diciptakan suatu lembaga atasnya, bahkan diberikan kepada lembaga swasta untuk proses percepatan dan akurasi yang baik. Hal ini sebagaimana diatur dalam PMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998 telah ditetapkan bahwa untuk survey cadastral dapat dilakukan oleh surveyor berlisensi. Disebutkan bahwa surveyor cadastral adalah seseorang yang mempunyai keahlian di bidang pengukuran dan pemetaan kadasteral dan mempunyai kemampuan mengorganisasi pekerjaan pengukuran dan pemetaan kadasteral yang diberi wewenang untuk melakukan pekerjaan pengukuran dan pemetaan kadasteral tertentu dalam rangka pendaftaran tanah, baik sebagai usaha pelayanan masyarakat sendiri maupun sebagai pegawai badan hukum yang berusaha di bidang pengukuran dan pemetaan.

Lingkup pekerjaannya adalah melakukan usaha jasa pelayanan kepada masyarakat dengan:

- a) Pengukuran dan penataan bidang tanah dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik.

b) Melaksanakan pengukuran dan penataan bidang tanah dalam rangka pemisahan, pemecahan, dan penggabungan bidang tanah.

Bahkan meliputi pelaksanaan pekerjaan bidang tertentu dalam pengukuran dan pemetaan seperti:

- a) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dalam rangka pendaftaran untuk pertama kali secara sistematis;
- b) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah yang luasnya lebih daripada 1000 ha dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadis;
- c) perapatan titik-titik dasar teknik;
- d) pembuatan peta dasar pendaftaran dan peta pendaftaran;
- e) pembuatan peta dasar pendaftaran secara fotogrametris.

ad.7 Land parcel information.

Setiap ada dilakukan pendaftaran tanah, maka akan ada informasi yang harus diberikan kepada pelaksananya sehingga tanah tersebut dapat didaftarkan dengan benar. Di samping informasi fisik juga ada informasi yuridis yang harus dipenuhi, sehingga inilah yang direkam dalam setiap buku tanah. Dengan rekaman yang tersedia dalam buku tanah ini maka sebenarnya pendaftaran tanah akan memberikan informasi tentang tanah tersebut. Baik atas dasar informasi pendaftaran yang pertama kali dilakukan maupun atas informasi dari peralihan dan perbuatan hukum lain atas dasar tanah yang telah pernah tercatat dan direkam dalam buku tanah. Kehendak inilah yang sebenarnya menjadi tujuan pendaftaran tanah tersebut, sebagaimana jelas

disebutkan dalam pasal 3 “bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan informasi tentang tanah”.

Dengan informasi tentang tanah yang sudah terekam dalam buku tanah ini, sangat banyak manfaatnya bila akan dilihat dari berbagai kepentingan, baik bagi diri pemilik, dari pemerintah, maupun dari stakeholder lain yang menginginkan tanah itu untuk dikembangkan kelak. Secara umum informasi yang diberikan atas dasar pendaftaran tersebut meliputi antara lain:

- 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; dapat menyediakan data statistik tanah yang baik.⁴⁰

Bahkan informasi fisik dan informasi yuridis ini akan dapat ditingkatkan menjadi informasi *geografical*-nya. Yang sudah dikembangkan menjadi satu sistem informasi tanah yang sering disebut *Geographical Information System (GIS)*, yang akan

⁴⁰lihat *Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition*, United Nation, 1996, New York and Geneva, 1.

memberikan semua informasi mengenai tanah dan rencana pemanfaatannya bila akan dikembangkan oleh negara nantinya.

Bila hal-hal sebagaimana dikemukakan tersebut di atas dapat dilaksanakan, satu kepastian hukum pendaftaran tanah itu akan dapat dirasakan oleh masyarakat. Tetapi yang terjadi malah sebaliknya masih dianggap tidak ada kepastian hukum dari adanya pendaftaran tanah di negara ini.

Tidak terwujudnya kepastian hukum ini didorong oleh beberapa faktor seperti:

a. Faktor sejarah kepemilikan tanah.

Ketika hambatan jadi negara pendapatan tanah masih diabaikan dan dianggap tidak menjadi penting sehingga saat ini pendaftaran tanah itu tidak dianggap sebagai kewajiban yang dapat mengemukakan hak atas tanah. Apalagi kepemilikannya adalah kepemilikan kolektif. Maka bukti hak tidak perlu, sehingga masyarakat tidak aman mendapatkan tanah. Dan bukti tanah selalu diabaikan sehingga kepentingan tidak terwujud dengan baik.⁴¹

b. Faktor psikologi masyarakat.

Masyarakat tidak memahami suatu perbedaan yang berarti antara ada sertifikat dengan tidak ada sertifikat atas tanahnya. Bahkan perlindungan yang diberikan oleh negara terhadap pemegang sertifikat hampir sama dengan yang tidak memiliki sertifikat. Realitas tidak adanya jaminan (titel insuren) yang lebih ini melemahkan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Orang hanya

⁴¹ Lihat juga Hans Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta, LP3ES, 1982) hal. 196 – 197.

mau mendaftarkan tanah jika ada keinginan untuk menggunakannya sehingga makna sertifikat ini belum menjadi bergelora dari perlindungan masyarakat.

c. Kelemahan aturan pendaftaran tanah.

Sampai saat ini, banyak masyarakat yang tidak tahu tentang aturan pendaftaran tanah. Oleh karena itu secara material diharapkan dapat mempercepat pendaftaran tanah terwujud ternyata tidak. Sehingga tidak dijumpai perlindungan atas aturan tersebut. Bahkan memang isi aturan itu tidak dapat dipertahankan untuk memberikan alat bagi pencapaian target terwujudnya sertifikat hak atas tanah di Indonesia.

d. Faktor pelaksana dan pelaksanaan.

Masih banyak keluhan masyarakat pada pelaksanaan dari pendaftaran tanah. Akibat pelaksanaan terkadang dianggap tidak tegas dan bahkan beda tafsir dalam melakukan pekerjaannya. Jika ini muncul sudah pasti akan tidak terdorong lagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya.

e. Intervensi undang-undang BPHTB dan biaya lain.

Sekarang yang ingin mendaftarkan tanah, di samping harus memenuhi biaya pemohon yang ditetapkan aturan pendaftaran tanah masih juga ada biaya-biaya lain atas perintah undang-undang yang tidak dapat diabaikan seperti Undang-Undang No. 21/2001 tentang BPHTB, dan undang-undang PBB lain. Semua biaya yang dibebankan dari ketentuan aturan pendaftaran tanah itu sendiri menjadikan orang enggan mendaftarkan tanahnya apalagi di daerah perdesaan.

Indikator ini menjadi problematika pelaksanaan pendaftaran tanah sehingga pendaftaran tanah tidak terwujud kepastian hukum dari dilaksanakannya pendaftaran. Bahkan faktor-faktor tersebut di atas membuat munculnya permasalahan pendaftaran tanah seperti adanya:

1. Sertifikat palsu,
2. Sertifikat aspal,
3. Sertifikat ganda,
4. Pemblokiran sertifikat oleh bank.⁴²

Ketidakpastian hukum bagi tanah masyarakat harus menjadi perhatian bagi 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 sertifikat 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 ini harus tetap berpijak pada suatu teori tentang:

- a) Pandangan mengenai political will;
- b) Pandangan mengenai permasalahan planning political will;
- c) Pandangan mengenai programming;

⁴² Lihat Soni Harsono, Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional, Analisis CSIS, Tahun XX No. 2, Maret – April 1991.

- d) Pandangan mengenai pelaksanaan dan pelaksana;
- e) Pandangan mengenai pengawasan;
- f) Pandangan mengenai ketahanan nasional.⁴³

Dengan inilah baru dapat terwujud cita-cita kepastian hukum atas tanah di negara ini. Demikianlah beberapa problematika yang dihadapi dalam pendaftaran tanah di Indonesia.

Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) termasuk Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 22 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 178 Tahun 2000 Tentang Susunan Organisasi dan Tugas Lembaga Pemerintah Non Departemen (selanjutnya disingkat Kepres No. 178 Tahun 2000). Pada pasal 1 angka 22 Kepres No. 178 Tahun 2000, menentukan bahwa Lembaga Pemerintah Non Departemen adalah Badan Pertanahan Nasional. Pada pasal 44 Kepres No. 178 Tahun 2000 menentukan bahwa "Susunan unit organisasi eselon I dan tugasnya di lingkungan BPN akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden tersendiri selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak ditetapkannya Keputusan Presiden ini". Keputusan Presiden yang dimaksud adalah Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat Perpres No. 10 Tahun 2006).

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Badan

⁴³Lihat A.P. Parlindungan, Permohonan Kepastian Hukum Atas Hak Atas Tanah Menurut Peraturan yang Berkaitan, Makalah Seminar Fakultas Hukum USU tanggal 19 Oktober 1996, hal. 2.

Pertanahan Nasional dipimpin oleh Kepala sebagaimana pasal 1 Perpres No. 10 Tahun 2006, hal ini menunjukkan bahwa BPN merupakan suatu lembaga non departemen yang berlangsung jawab langsung kepada Presiden. Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan; perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan; koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan; pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan; penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan; pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum; pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah; pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus; penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan; pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah; kerja sama dengan lembaga-lembaga lain; penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan; pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan; pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan; pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan; penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan; pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan; pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang

pertanahan; pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundangundangan yang berlaku sesuai dengan pasal 3 Perpres No. 10 Tahun 2006. Hal ini berarti bahwa salah satu tugas BPN adalah pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Susunan organisasi BPN salah satunya terdiri dari Kepala yang mempunyai tugas memimpin Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional sebagaimana pasal 5 Perpres No. 10 Tahun 2006.

Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagai pelaksana tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, salah satunya yaitu pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah, dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi di Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Kabupaten/Kota. Organisasi dan tata kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara sebagaimana pasal 28 Perpres No. 10 Tahun 2006.

2. Kendala Pendaftaran Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya

Mengenai hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya, yang merupakan asset dan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah yang tidak bersertipikat dan dinyatakan hilang adalah sebagai berikut:⁴⁴

Tanah yang tidak Bersertifikat, meliputi:

Lahan dan gedung Gelora 10 November

Lahan lapangan hoki dan softball Dharmawangsa.

Lahan dan status Universitas Surabaya

Lahan dan status Kebun Binatang Surabaya

Lahan dan gedung eks kantor PDAM Jl Basuki Rachmat

Lahan dan status Gedung Wanita Kalibokor

Lahan dan status Kebun Bibit Bratang

Lahan Masjid Al-Akbar Surabaya

Lahan Taman Hiburan Pantai Kenjeran

Lahan Taman Tugu Pahlawan

Lahan tempat berdirinya pasar-pasar

Lahan terminal Joyoboyo, Bratang

Tanah yang dinyatakan hilang/lepas di antaranya:

Tanah 7000 m² Mayjen Sungkono

Tanah 4752 m² di Royal Plaza

⁴⁴Surya Online <http://www.surya.co.id/web> Powered by Joomla! - @copyright Copyright (C) 2005 Open Source Matters. All rights reserved Generated: 8 July, 2008, 18:59

Kolam Renang Brantas
Gelora Pantjasila

Terminal Cargo Sidotopo

Ruas Jalan Kenari

Bersengketa

Gedung Wanita

YKP

Yayasan Ubaya

Belum terdaftarnya sebagian tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut disebabkan karena kurang lengkapnya bukti pemilikan tanah, misalnya tanah yang di atasnya ada bangunan eks pemerintah jajahan, yang didata hanya sebatas bangunannya saja, sehingga keterangan mengenai hak atas tanah kurang jelas. Demikian halnya dengan tanah-tanah dari Departemen (yang dilikuidasi) yang diserahkan kepada Pemerintah Kota Surabaya.

Pendaftaran tanah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997, adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Bagi hak atas tanah yang belum jelas pemilikannya sebagaimana diatur dalam pasal 24 UU No. 24 Tahun 1997, untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat: penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya. Dijelaskan lebih lanjut oleh penjelasan pasal 24 PP no. 24 Tahun 1997, bahwa bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa: grosse akta hak eigendom yang diterbitkan

berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (*Staatsblad*. 1834-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik; atau grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (*Staatsblad*. 1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977; atau risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau k. petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kerikil dan Verponding Indonesia sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis

dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis.

Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut. Ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud ayat (1), baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya. Pembukuan hak menurut ayat ini harus memenuhi syarat sebagai berikut: bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikat baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut; bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/keurahan yang bersangkutan; bahwa hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya; bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman sebagaimana dimaksud Pasal 26; bahwa telah diadakan penelitian juga mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas; bahwa akhirnya kesimpulan

mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis.

Di antara bukti-bukti tersebut harus dipenuhinya, jika tidak dipenuhinya maka Kepala Dinas Pertanahan (Kantor Pendaftaran Tanah) tidak akan mendaftarnya. Mengenai kewenangan Kantor Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional) terdiri atas Badan Pertanahan Nasional Pusat, Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota. Meskipun ada Badan Pertanahan Kabupaten/Kota, namun karena merupakan instansi vertikal bukan horizontal, maka tidak ada suatu bentuk fasilitas untuk Pemerintah Kota Surabaya mempermudah pendaftaran tanah tersebut, dalam arti selama bukti pemilikan tanah tidak jelas atau tidak lengkap, maka pendaftarannya akan ditolak.

Bukti permulaan yang dapat digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk mendaftarkan asetnya di antaranya buku tanah di kelurahan atau Letter C atau Kretek, daftar aset yang dimiliki oleh bagian perlengkapan didukung oleh data-data yang akurat, misalnya kwitansi pembelian ataupun pernyataan kepemilikan bangunan, berita acara P2TUN, berita acara ruislah, aset departemen (dikuidasi) termasuk dalam aset pemerintah daerah.

BAB III

KESULITAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA MELAKUKAN PENGURUSAN PENDAFTARAN TANAH

1. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya sebagaimana pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah diselenggarakan Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997 yaitu adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Pendaftaran ini diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan sebagaimana pasal 6 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Mengena obyek pendaftaran tanag meliputi bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; tanah hak pengelolaan; tanah wakaf; hak milik atas satuan rumah susun; hak tanggungan; tanah Negara.

Sebagaimana dikemukakan di atas bagi tanah-tanah yang pemiliknya terdiri dari beberapa orang seperti tanah adat (tanah yang bersifat *publiekrechtelijke*), awalnya pendaftaran tanah bukan sebagai hal yang penting dilakukan atasnya. Sebab yang diprioritaskan adalah fungsi haknya yakni bagaimana supaya dapat memberikan manfaat bagi seluruh anggota keluarga sekawasan yang hidup di atas tanah. Namun akibat perkembangan kehidupan manusia yang satu sama lain tidak mempunyai nasib yang sama dalam mengembangkan hidupnya, sudah barang tentu tanah milik bersama akan menjadi sasaran untuk dikeluarkan bahagiannya dari kepemilikan bersama tersebut. Proses seperti ini bahkan semakin lama semakin menjadi kegiatan manusia yang tidak terelakkan di atas tanah-tanah adat. Akhirnya milik bersama yang sifatnya *publiekrechtelijke*-pun, semakin terindividualisasikan menjadi milik privat, sehingga tidak mungkin ditahan untuk menjadi benda/barang milik yang tidak dapat dialihkan dan beralih dari kepemilikan bersama tersebut. Di tengah-tengah terindividualisasinya hak-hak yang pada awalnya hak bersama, lembaga pendaftaran tanah menjadi alat yang paling utama dan mendasar untuk menegakkan individualisasi kepemilikan hak atas tanah tersebut. Sebaliknya dengan pendaftaran tanah ini dilakukan akan dapat mengamankan hak-hak atas tanah perseorangan atau milik sekelompok masyarakat dan badan hukum. Sehingga pemiliknya dapat terlindungi secara yuridis dan teknis untuk digunakan, dialihkan dan atau diikatkan sebagai jaminan hutang oleh pemiliknya.

Pendaftaran tanah di Indonesia masih baru atau bahkan boleh disebutkan tidak tumbuh bersama adanya hak milik masyarakat di negara ini. Dalam catatan sejarah

pendaftaran tanah di Indonesia dikenal sejak ada *overschrijvings ordonantie* (ordonansi balik nama) mulai diperkenalkan sejak tanggal 2 April 1834 (Stb 1834 No. 27)²⁰ dengan ketentuan inilah pendaftaran tanah dengan balik nama mulai diaktifkan. Kondisi ini pun hanya berlaku atas beralihnya tanah yang tunduk pada hukum perdata Belanda dengan model cadaster landmeter kennis. Namun ke depan pendaftaran tanah sudah harus merupakan aksi yang penting dalam mengadministrasi tanah, demi untuk mengamankan hak-hak seseorang atas tanah dan demi terwujudnya penatagunaan tanah serta administrasi yang akurat dan terjamin.

Sekalipun di beberapa daerah, hukum masyarakat adat seperti Kesultanan Siak dan Kesultanan Yogyakarta sudah pernah memperkenalkan pencatatan tanah namun jika ini dianggap sebagai pendaftaran tanah, hanya sekedar pencatatan dalam memudahkan pengambilan pajaknya (*landrente*) sebagai kewajiban desa sebagaimana dikenal dengan model *hoemraden kennis*.²¹ Di negara-negara individualis dengan pengakuan hak individu yang tak dapat diganggu-gugat, pendaftaran hak atas tanah menjadi pendukung sakre hak tersebut. Pendaftaran tanah ini benar-benar difungsikan untuk dapat memberi jaminan hak atas tanah seseorang.²² Pendaftaran bukan sekedar administrasi tanah, tetapi pendaftaran adalah memberikan hak atas tanah. Maka

²⁰ Irawan Soerdjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya, Arloka, 2003), hal. 59 – 60.

²¹ *Ibid.*

²² Hj. Solleh, Hj Boang, *Malaysia Tonren System*, (Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001), hal. 33.

dengan terdaptarnya tanah seseorang, jika sekalipun negara membutuhkan tanah tersebut untuk kepentingan umum, misalnya akan dicabut tentu tanpa melalui satu keputusan dewan rakyat negara itu, negara tidak dapat lagi dengan serta merta mencabut hak atas tanah seseorang, apalagi di negara tersebut telah menganut sistem pendaftaran tanah dengan stelsel publikasi positif jaminan itu akan semakin pasti, karena stelsel positif ini memberikan hak atas itu kepada seseorang, dari awal harus benar-benar diteliti dengan seksama sejarah tanah. Peran aktif pejabat pendaftaran tanah yang ada, mengekalkan hak seseorang itu nanti. Sehingga begitu tanah terdaftar atas namanya, jaminan hukum dari nama tersebut dalam sertifikat sudah tidak mungkin dibantah keabsahannya lagi. Indonesia yang pendaftaran tanahnya didasarkan kepada filosofi hukum adat²³ (milik bersama) sangat berakibat kepada tujuan pendaftaran tanah yang didapat. Salah satu contoh dalam hal ini misalnya bahwa dalam pemberian hak atas tanah tidak dikenal lembaga *verjaring* (*uit weizing procedure*).²⁴ Pendaftaran tanah ini hanya sekedar mengadministrasikan tanah tersebut, bukan memberikan hak itu kepada seseorang. Namun karena di tanah itu ada haknya lalu dikukuhkan dengan ada pendaftarannya untuk memperoleh bukti haknya dari negara. Sekalipun memang hal ini mengalami perkembangan dalam pendaftaran tanah, tapi tidak dapat disangkal bahwa pada awalnya tidak ada istilah memperoleh hak atas tanah dengan *uit weizing procedure* tersebut, lalu dalam perkembangan

²³ Muhammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional, dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kejahatan dan Persatuan Bangsa* (Yogyakarta, Media Abadi, 2005), hal. 19.

²⁴ (Stb. 1872 No. 118) dalam Irawan Soerodjo, *op. cit.*, hal 93.

langsung diakui. Hukum adat telah memperkenalkan lembaga *rechtverwerking*.²⁵ Siapa yang meninggalkan tanahnya maka hilanglah haknya untuk mengelola tanah tersebut. Untuk mengenal dan memahami lembaga utuh mengenai pendaftaran tanah ini, maka baik sistem asas, tujuan, dan aturan (*in action-nya*) sangat mempengaruhi akan kehidupan dan perilaku yang harus dilaksanakan. Pendaftaran tanah untuk saat ini telah dipusatkan pada instansi tertentu yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional Bagian Pendaftaran Tanah bekerjasama dengan bagian pengukuran, serta bagian pemberian hak.²⁶

Pendaftaran tanah yang diharapkan sebagaimana digambarkan oleh Douglas J. Willem merupakan pekerjaan yang kontinyu dan konsisten atas hak-hak seseorang sehingga memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian tanah yang didaftarkan.²⁷ Dengan terdaptarnya bagian tanah tersebut sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum. 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*);

²⁵ Irawan Suradjo, *Op. cit.*, hal. 121, lihat juga

²⁶ Pasal 14 Perpres RI No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, Disebut sebagai Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.

²⁷ Lihat Douglas J. Whillan, *The Torren System In Australia*, (Sydney Melbourne Brisbane Perth, 1982), hal. 18.

- c. adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*);
- d. mudah dilaksanakan (*expedition*);
- e. dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).²⁸

Rekaman pendaftaran tanah itu secara berkesinambungan akan terpelihara di kantor pertanahan. Begitu juga informasi mengenai fisik tanah tersebut akan terpelihara dalam bentuk buku tanah. Sehingga begitu sertifikat hak atas tanah (bukti hak) diberikan kepada yang berhak atas tanah, maka segala aktivitas tanah itu bagi kepentingan pemiliknya benar-benar dijamin oleh hukum. Bahkan sekalipun 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 dimutasikannya, 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.

Apabila disimak ketentuan yang mengakui bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan

²⁸ S.Rowton Simpson, *Land & Registration*, Cambridge, University, 1976 : 260 dalam A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia* (Bandung, Mandar Maju, 2004) hal. 10.

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 dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 PP 24 Tahun 1997). Maka diketahuilah bahwa kegiatan pendaftaran tanah masih saja dilakukan oleh pemerintah dengan kegiatan dan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang dilakukan dalam kegiatan pendaftaran. Bahkan objektif pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 UUPA (UU No. 5/1960) semakin disempurnakan posisinya untuk memberikan jaminan yuridis dan jaminan teknis dalam arti kepastian batas-batas fisiknya.

Kegiatan pendaftaran tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 UUPA yang hanya meliputi:

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

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut, ditentukan bahwa pemerintah memerintahkan kepadanya untuk melakukan pendaftaran tanah ini. Pekerjaan tersebut dilaksanakan pemerintah dengan telah mengeluarkan peraturan. Seperti PP 10 Tahun 1961 dengan diperbaharui atau disempurnakan oleh PP 24 Tahun 1997. Akan tetapi juga bila dicermati dalam pasal-pasal berikut, ternyata atas hak tanah tertentu ada kewajiban yang dibebankan kepada pemegang hak sebagaimana diperintahkan oleh

Pasal 23, 32, 38 UUPA agar setiap tanah dapat dibukukan haknya menjadi tanah hak atas nama seseorang yang mendaftarkannya tersebut. Namun pelaksanaannya tetap dilakukan oleh pemerintah. Dulunya berada pada kantor pendaftaran tanah sebagai instansi di lingkungan Direktorat Jendral Agraria dan sekarang sebagaimana disebutkan terdahulu dilakukan oleh seksi pengukuran dan pendaftaran tanah pada kantor pertanahan kabupaten/kota (Pasal 19 ayat 1 UUPA).²⁹

Maka dengan keluarnya ketentuan PP 24/1997 sebagai pengganti PP 10/1961 telah terjadi kesempurnaan atas pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Di mana menurut A.P. Parlindungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, karena:

- a. Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
- b. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di kantor pertanahan maka pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui kondisi peruntukan tanah dan kepemilikannya.
- c. Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.

²⁹ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung, Mandar Maju, 2002) hal. 112

Kesempurnaan sebagaimana tersebut dalam ketentuan Pasal 1 PP 24/1997 jelas-jelas memberikan jaminan teknis dan jaminan hukum. Sehingga dengan ini pula menentukan dengan seksama bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu meliputi tugas teknis dan tugas administrasi. Tugas teknis tersebut tentunya lebih banyak dikerjakan oleh bagian pengukuran dalam mengolah data teknis yang diukur di lapangan seperti letak tanah batas bidang tanah ketentuan tanah dan keadaan bangunan yang ada di atas tanah tersebut. Sementara tugas administrasi termasuk meneliti keabsahan bukti awal, menetapkan serta memutuskannya sebagai alat bukti yang dapat diajukan untuk bukti permulaan, untuk kemudian mendaftarkannya dan memberikan bukti haknya serta mencatat peralihan (mutasi) hak itu bila kelak akan dimutasikan. Juga memelihara rekaman itu dalam suatu daftar yang dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian tugas pendaftaran tanah adalah tugas administrasi hak yang dilakukan oleh negara dalam memberikan kepastian hak atas tanah di Indonesia. Artinya negara bertugas untuk melakukan administrasi tanah, dan dengan administrasi ini negara memberikan bukti hak atas telah dilakukannya administrasi tanah tersebut. Negara hanya memberikan jaminan yang kuat atas bukti yang dikeluarkannya, bukan semata-mata memberikan hak atas tanah kepada seseorang tetapi bukti administrasi saja.

Sistem administrasi pertanahan yang baik akan dapat memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya. Dapat mendorong atau meningkatkan penarikan pajak, meningkatkan penggunaan sebagai jaminan kredit, meningkatkan pengawasan pasar tanah, melindungi tanah negara, mengurangi sengketa tanah.

Bahkan dapat memfasilitasi rural landreform yang sedang dan akan dilaksanakan dalam suatu negara.

Aturan pendaftaran tanah yang dikemukakan di atas merupakan petunjuk bagaimana seharusnya pendaftaran tanah dilakukan. Idealnya, bila ini dilaksanakan akan memberi dan menciptakan keadilan, kepastian (*rechtszekerheid*), dan kemanfaatan sebagaimana dikenal dalam tujuan hukum.³⁰ Sayangnya bila tujuan idealis ini dilihat dari realisasi jumlah tanah yang terdaftar di negara ini, yang hingga pada tahun 2005 masih terdaftar 31%³¹ atau masih 22.985.559 persil.³² Keadaan ini menunjukkan bahwa masih banyaknya status tanah yang kurang mendapat kepastian hukum di negara ini. Sehingga antara *das sollen* dengan *das sein* sangat menyolok di dalamnya. Akibatnya bila dibiarkan lalu lintas ekonomi pertanahan akan berpengaruh dalam memberikan dukungan kemakmuran rakyat.

Sering dipermasalahkan bahwa upaya mencapai tujuan kepastian hukum dari dilakukannya pendaftaran tanah dimaksud, karena sekalipun telah ada sertifikat kepemilikan masih saja muncul orang-orang yang tidak secara material akhirnya menguasai tanah tersebut. Padahal dalam keadaan seperti ini telah harus dianut asas

³⁰E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan (Djakarta, PT. Penerbitan Universitas, 1966) hal. 26 – 27.

³¹ Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, Disampaikan pada Workshop Regional dalam rangka Konsultasi Publik dan Bappenas, di Pekanbaru 1 Maret 2005.

³² Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional pada Seminar tentang Efektifitas Lembaga *Rechtsverwerking* dalam Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Negatif, (Jakarta, 20 Maret 2002), hal. 4.

Nemo Plus Juris,³³ di mana seharusnya “tiada seorang pun yang dapat menyerahkan hak lebih daripada jumlah hak yang ada padanya”. Sebaliknya, sering terjadi orang yang memang benar memiliki tanah secara material karena bukti hak dimiliki akhirnya harus rela digugat di pengadilan karena tidak dilakukan administrasi pertanahannya dengan baik (formalnya tidak dilakukan). Sebab menurut salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum. Namun setelah ada sertifikat malah si pemilik masih sering digugat di pengadilan atas kepemilikan tersebut.

Hal ini memang terjadi karena kelemahan asas yang dianut dalam stelsel publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. Karena asas yang dianut dalam pendaftaran tanah tersebut membuka kesempatan untuk menyangkal keabsahan dari nama yang tersebut dalam sertifikat hak atas tanahnya. Asas pendaftaran tanah tersebut jelas dijumpai dalam bunyi Pasal 19 ayat 2 (c), “Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”, dan Pasal 32 (ayat 1) PP 24 Tahun 1997, “Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”. Artinya hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang. Hukum bukan memberikan hak kepemilikan, sehingga sering dianggap masih kurang melindungi pemiliknya. Seakan bukti hak itu hanya mengokohkan seseorang dengan milik (tanahnya) saja. Tetapi seharusnya di samping pendaftaran tanah itu

³³ Lihat E. Utrecht, *Op. cit.*, hal. 287.

memberikan hak kepada seseorang, pemilik tanah juga harus mengokohkannya sebagai pemegang hak yang ada.³⁴

Posisi demikian menciptakan ketidakpercayaan masyarakat dalam mengurus haknya. Sehingga di masyarakat ada anggapan dengan mempertahankan bukti hak yang lama sudah meyakinkan pemiliknya terhindar dari malapetaka gugatan dari pihak ketiga sehingga masyarakat enggan mengurus haknya atas tanahnya (melakukan pendaftaran). Termasuk mereka akan dapat terhindar dari biaya pengurusan yang masih dianggap masyarakat terlalu mahal dan jangka waktu yang lama dalam mendaftarkannya. Oleh karena itu, sering yang mendaftarkan tanah itu hanyalah orang yang bermaksud untuk menggunakan bukti hak atas tanah itu sebagai jaminan hutang saja (ditanggungkan).

Kondisi ini telah memperlama terwujudnya tujuan pendaftaran tanah di Indonesia. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengetahuan yang rendah dalam arti bukti hak atas tanah berbanding lurus dengan kemauan untuk memperoleh bukti hak atas tanah. Bukti hak (perlindungan negara kepada pemiliknya) sangat signifikan dalam mencapai target pensertifikatan yang dilakukan atas tanah. Sekalipun telah ada program percepatan pensertifikatan dilakukan pemerintah seperti Prona (Kepres 152/1989) dan berbagai kegiatan program pensertifikatan yang dilakukan pemerintah, tetap saja masih belum memenuhi target (seperti program adjudikasi). Maka wajar saja kalau sengketa pertanahan masih berkembang dan meluas di masyarakat akibat

³⁴ Lihat Hasan Basri Nata Menggala, Sarjito, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Edisi Revisi, (Yogyakarta, Tuju Jogya Pustaka, 2005) hal. 4 – 5.

ketiadaan bukti hak atas kepemilikan tanah tersebut dan atau dianggap susah nya proses yang dilalui untuk memperoleh bukti hak ini.

Beberapa ahli agraria Indonesia menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang berlaku di negara ini menganut sistem Torrens. Sistem ini dapat diidentifikasi dari: a) karena orang yang berhak atas tanahnya harus memohon dilakukannya pendaftaran tanah itu agar negara dapat memberikan bukti hak atas permohonan pendaftaran yang diajukan. Hal ini sejalan dengan ide dasar dari sistem Torrens dimaksud, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik fee simple baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar tanah yang bersangkutan diletakkan atas namanya.³⁵ Kemudian akan dilakukan penelitian atas alas hak yang dimajukan. Penelitian ini dikenal sebagai *examiner of title*. Seperti yang dalam PP 10/1961 pernah dikenal dengan Panitia Pemeriksa Tanah A (Panitia Tanah B untuk HGU), atau dalam PP 24/1997 yang dapat dilakukan oleh Panitia Adjudikasi. Tujuan ditelitinya alas hak ini ternyata akan memperkokoh data yuridis dan data teknis nantinya, sehingga pada akhirnya panitia dapat berkesimpulan:

- 1) bahwa tanah yang dimohon untuk didaftar tersebut baik dan jelas tanpa keraguan untuk memberikan haknya nanti;
- 2) bahwa atas permohonan tersebut tidak dijumpai ada sengketa kepemilikan;
- 3) bahwa tanah yang dimohon diyakini sepenuhnya oleh tim adjudikasi untuk dapat diberikan haknya sesuai yang dimohonkan pemilik tanah;

³⁵ A.P. Parlindungan, *Op. cit.*, hal. 27.

4) dan begitu tanah itu diadministrasikan dengan pemberian bukti haknya tidak ada yang bersengketa lagi dan tidak ada yang keberatan terhadap kepemilikannya.

Indikator ini berarti atau bermakna mendukung asas publisitas dan asas spesialisitas dari pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilakukan di Indonesia ini.³⁶ Keberadaan sistem pendaftaran tanah model Torrens ini, persis apa yang disebutkan atas permohonan seseorang untuk memperoleh hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUPA:

- 1) Terjadinya hak milik menurut hak adat diatur dengan peraturan pemerintah.
- 2) Selain menurut cara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi:
 - a. Penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
 - b. Ketentuan undang-undang.

Dengan kata lain setiap akan terjadinya hak milik (diproses pendaftaran untuk hak miliknya) harus melalui penetapan pemerintah, agar permohonan dapat disetujui untuk dikeluarkan bukti haknya, setelah diajukan seseorang ke kantor pertanahan setempat.

Dengan demikian terjadinya hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 584 KUH Perdata tidak serta merta berlaku dalam memperoleh hak milik atas tanah di negara ini. Atau menurut ketentuan hukum agraria. Apalagi seperti dengan menggunakan lembaga daluwarsa (lewat waktu, verjaring). Pada saat masih

³⁶ Suardi, *Hukum Agraria*, (Jakarta, Badan Penerbit Iblam, 2005) hal. 17.

berlakunya PP 10 Tahun 1961 jelas-jelas sama sekali ketentuan ini tidak dapat dibenarkan atau diakui untuk dijadikan alas hak memperoleh hak milik. Sekalipun pada akhirnya dianggap kembali diakui oleh PP 24/1997 atas tanah yang secara fisik dikuasai secara terus-menerus tanah itu selama 20 tahun, tanpa ada yang keberatan diterima untuk memperoleh hak atas tanah (Pasal 24), namun tetap harus dengan mengajukan permohonan haknya ke kantor pertanahan.

Dengan demikian cara memperoleh hak baik melalui konversi (pengakuan hak dan penegasan hak) maupun dengan permohonan baru atas tanah negara tetap harus melalui suatu proses untuk didaftarkan menjadi hak seseorang tersebut. Inilah ketelitian yang disebutkan dalam sistem Torrens tersebut.

Pada pendahuluan di atas telah dikemukakan bahwa kadaster itu adalah merupakan sistem perekaman hak tanah yang termasuk dalam satu bagian dengan sistem informasi tanah (land information system). Dalam penggunaannya di beberapa negara akan terlihat dari cara yang difungsikan oleh negaranya untuk menunjuk kekacauan yang besar pada saat sistem analisisnya. Sehingga penggunaan kadaster akan berbeda antara satu negara dengan negara lain. Dengan itu pula maka kadaster ini sering dibedakan atas jenis tujuannya tadi. Dilihat dari tujuan ini maka kadaster yang dimaksud terlihat sebagai berikut: a) juridical cadastre; b) fiscal cadastre; c) land use cadastre, dan d) multipurpose cadastre. Bahkan dengan kadaster ini akan dapat merekam data pertanahan yang meliputi: geometric data (coordinates, maps); property addresses; land use; real property information; the nature and duration of the

nature; detail about the construction of building and apartments; population; land taxation values.

Bahkan data itu sendiri akan dapat digunakan untuk mendorong transaksi tanah milik individu, mendorong pasar tanah, atau membantu administrasi dari pemecahan berbagai macam ekonomi seperti: pertanian; perlindungan lingkungan hidup; perikanan; perumahan; land use management and zoning; fasilitas umum dan transportasi.³⁷

Sebelumnya sudah disebutkan bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan administratif yang dilakukan oleh badan pemerintah sampai menerbitkan tanda bukti haknya dan memelihara rekamannya. Kegiatan ini diwujudkan dalam pembinaan status tanah dari tanah tersebut. Sehingga badan yang memberikan hak atas tanah hanya ada satu (*monopoly function*). Sekalipun dijumpai ada badan yang melakukan pendaftaran tanah seperti kantor pajak, namun kantor pajak tidak dapat memberikan hak atas kepemilikannya. Pendaftaran hanya dilakukan agar memudahkan pencatatan sehingga dapat dilakukan penarikan pajaknya dengan teratur (*fiscal cadastre*). Umumnya ini adalah tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, seperti tanah yasan atau tanah gogolan. Yang intinya bertujuan untuk menentukan yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan

³⁷ Land administration guidelines, (US. New York and Geneva, 1996), hal. 5.

tanda bukti berupa pipil, girik atau petok. Didaftar bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum.³⁸

Rangkaian proses kegiatan pendaftaran tanah, termasuk balik nama yang dilakukan atas pendaftaran ulang (*continuous recording*) merupakan suatu kegiatan yang dilakukan secara teratur tahap demi tahap. Tahapan dimaksud meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan kadasteral, pemberian keputusan (*recommendation*) akan haknya (SKPT) hingga pada pemberian tanda bukti hak tersebut (sertifikatnya) serta pemeliharaan data pendaftarannya. Jika saja dicermati lebih dalam, maka kegiatan atau tugas pendaftaran tanah itu memang dilakukan dalam minimal enam langkah. Keenam kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tugas pengukuran, pemetaan, dan penerbitan surat ukur.
2. Penerbitan sertifikat hak atas tanah yang berasal dari:
 - a. Konversi dan penegasan atas tanah bekas hak-hak lama dan milik adat,
 - b. Surat keputusan pemberian hak atas tanah,
 - c. Pengganti karena hilang atau rusak.
3. Pendaftaran balik nama karena peralihan hak (jual beli, hibah waris, lelang, tukar-menukar, *inbreng dan merger*).
4. Pendaftaran hak tanggungan (pembebanan hak)
5. Penerbitan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

³⁸ Lihat Toton Suprpto, dkk. dalam *Kepastian dan Perlindungan Hukum pada Landasan Keadilan dan Kebenaran*, makalah Seminar Berkala para Dosen Hukum Agraria se-Jawa, FH, (Trisakti Jakarta, Februari 2002), hal. 2.

6. Pemeliharaan data, dokumen/warkah, dan infrastruktur pendaftaran tanah.³⁹

Dengan demikian langkah-langkah tersebut disebutkan dalam satuan sistem administrasi pertanahan yang mencakup keterpaduan awal sampai pada perekaman informasi yang *up to date* data tanah dan hak-hak tanah yang didaftarkan hingga pada pengawasannya. Makanya dalam pendaftaran tanah yang baik harus melakukan pekerjaan antara kegiatan teknis dan kerangka kerja kelembagaan yang alamatnya tidak hanya pengaturan secara mekanik, survei, dan rekaman dari bagian-bagian tanah tersebut tetapi juga hukum, financial, administrasi, aspek sosial, dan issue politiknya yang dirangkai atau dipadukan dalam kegiatan manajemen pertanahan. Di mana intinya yang terpenting dalam kerangka kerja pendaftaran tanah akan meliputi prinsip-prinsip dasar kerja sebagai berikut:

1. Pemberian status hukum dari tanah dan hak-hak atas tanah.
2. Perlindungan penggunaan atau pengaturan pemanfaatan (*land tenure*).
3. Pendaftaran akta dan haknya (*deed registration dan title registration*).
4. Adjudikasi pendaftaran tanah.
5. Pembatasan atas status hak (*boundary*).
6. Survey Cadastral.
7. Penciptaan informasi tanah (*land parcel information*).
8. Rekomendasi (*recommendation*).

³⁹Diambil dari internet, sumber: Soni Harsono, State Minister of Agraria Affairs/Head of the National Land Agency, 1993.

Ad.1 Dengan dilaksanakannya pendaftaran tanah atas tanah tersebut tentu ketika itu juga diberikan status hak pada tanah tersebut sesuai dengan hak yang dimohon.

Apabila seseorang memohon hak milik, hak guna bangunan atau hak guna usaha, maka dengan pendaftaran tanah tersebut muncullah status hukum di atas tanah itu menjadi hak milik, HGB atau HGU atas nama pemohon yang disetujui. Begitu juga atas tanah yang semula sudah ada hak di atasnya, bila terjadi pendaftaran balik nama tentu pula diberikan status kepemilikan baru bagi yang bermohon untuk balik namanya. Pada pemberian status hak dengan balik nama, tentu haruslah ada perbuatan hukum di atas hak itu. Perbuatan hukum dimaksud adalah perbuatan pengalihan dari orang pertama yang telah mendaftarkan hak itu kepada orang kedua (pihak lain) yang menerima hak atas tanah yang disebut dengan pemindahan hak. Menurut ketentuan undang-undang mungkin dilakukan dengan jual beli, sewa-menyewa, tukar-menukar, hibah, waris, lelang, merger, dan pemasukan dalam inbreng (lihat Pasal 37 PP 24 Tahun 1997). Pada tahap ini peranan PPAT sebagai pencatat perbuatan hukum untuk melakukan pembuatan akta jual beli, akta sewa-menyewa atau akta PPAT lainnya harus dipenuhi sehingga pengalihan ini menjadi sah adanya. Dengan adanya akta PPAT inilah nanti akan kembali diberikan status baru dari permohonan balik nama sesuai kehendak balik nama yang dimohon oleh pihak yang menerima pengalihan hak tersebut.

Jadi baik pendaftaran pertama (awal) maupun pendaftaran balik nama yang dilakukan di kantor pertanahan setempat adalah pekerjaan administrasi negara dalam memberikan status hukum atas tanah dimaksud. Sehingga dengan adanya pemberian

status hukum ini di atas tanah yang didaftar si pemilik menerima status hak yang dilindungi oleh negara.

Ad.2 Land tenure dimaksud adalah kegiatan aktivitas tanah bagi pemiliknya, sering disebut pemungisian dari peruntukan tanah dalam kegiatan sehari-hari dari pemiliknya. Fokus kegiatan bukan pada haknya tetapi pada fungsi haknya.

Dengan dilakukannya pendaftaran tanah maka akan terlindungilah hak pemilik tanah itu untuk digunakan pemilik sebatas isi dan sifat dari status tanah itu oleh pemilik hak. Pemilik hak akan dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan apa saja di atas tanah tersebut, untuk digunakannya sebatas hak milik itu tidak dilarang oleh aturan atau ketentuan lainnya. Begitu juga bila status tanah itu adalah HGU maka si pemegang HGU akan dapat menggunakan HGU itu sebagaimana peruntukan dari HGU itu ditetapkan oleh undang-undang. Land tenure dari HGU misalnya telah ditetapkan oleh hukum seperti untuk pertanian, peternakan, dan perikanan. Pasal 28 ayat 1 UUPA, "hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan". Di luar dari peruntukan ini si pemilik HGU tidak lagi dapat menggunakannya, karena kepemilikan HGU yang telah didaftarkan tersebut, hukum hanya melindungi pemiliknya bila penggunaan HGU sebagaimana disebutkan tersebut dalam HGU digunakan. Bila penggunaan ini dilanggar oleh pemegang HGU maka HGU-nya dapat diputus. Oleh karena dengan terdaftarnya status tanah itu menjadi HGU si penanggungnya pun hanya mendapat lindungan hukum bila

kegunaan HGU digunakan untuk itu. Bila dikaji lebih jauh dari sudut land tenure maka jelaslah nampak bahwa use-nya hak milik akan lebih sempurna dibanding dengan hak-hak lain, seperti HGU dan HGB. Hak milik dapat digunakan untuk pertanian, non-pertanian dan kegunaan lain dalam kegunaan apa saja tanpa melanggar undang-undang, namun HGU dan HGB hanya digunakan sebagai peruntukan HGU dan HGB itu saja.

Ad.3 Pendaftaran tanah adalah pendaftaran akta dan pendaftaran haknya (*registration of deeds dan tittle registration*).

Pendaftaran tanah dalam balik nama (*continuous recording*) merupakan kegiatan dari pendaftaran akta dan pendaftaran haknya. Namun untuk terjadinya kegiatan ini (pendaftaran balik nama) sering ada tindakan/perbuatan hukum sebelumnya dilakukan. Tindakan seperti ini disebut tindakan privat, inilah yang kemudian dilakukan dengan pembuatan akta (*deeds*) oleh PPAT. PPAT dalam hal ini akan jelas kelihatan tugasnya sebagai pembantu tugas badan pertanahan. Dalam jual beli misalnya, akan ada ikatan diserahkan penjual kepada pembeli untuk dilanjutkan penyerahannya kepada notaris (bagi tanah yang belum bersertifikat) dan PPAT bagi tanah yang telah bersertifikat. Private conveyancing ini sering berisiko tinggi karena sering orang yang tidak pemiliknya membuat perlakuan ini. Sekalipun ada larangan, bahwa dalam pengalihan hak karena jual beli tidak dapat dikuasakan, harus ada orang yang berhak, tetapi orang yang berhak sendiri itu belum tentu ada jaminan hukum bahwa dia sebagai satu-satunya pemilik. Sehingga dengan demikian, maka disebutkan berisiko tinggi. Makanya untuk mengurangi risiko ini di negara kita, bila si notaris

akan melanjutkannya pada pembuatan akta ganti rugi dan balik nama sering dia melakukan pengecekan ke BPN (cek bersih). Akhirnya notaris itu terlindungi akan kecerobohan kelak bila ada hal-hal yang menyebabkan pembuatan akta dijadikan objek perkara di pengadilan. Bahkan di beberapa negara bagian di Amerika Serikat sering melibatkan perusahaan asuransi untuk mengurangi risiko bagi pembeli yang beritikad baik. Walaupun seharusnya di negara ini sudah dapat melakukan keterlibatan perusahaan asuransi dalam pembuatan private conveyancing hingga pada perekaman akta itu nantinya (title insurance). Maksudnya dengan sertifikat yang telah dikeluarkan negara, negara dapat menjamin ganti kerugian yang terus menerus bila di atas tanah itu terjadi perubahan dan pencabutan haknya tanpa kemauan dari pemiliknya itu sendiri. *Registration of deeds*, di negara ini memang mengakui tugas monopoli dari pembuatan akta tanah hanya dengan/oleh PPAT. Untuk membuat akta PPAT tidak akan dapat dilakukan bila seseorang tidak menunjukkan sertifikat asli tanah tersebut. Bahkan PPAT wajib menolak untuk membuatkan aktanya tanpa ada sertifikat hak atas tanah tersebut. Bila ini dilanggar oleh PPAT, artinya si PPAT tetap membuat akta PPAT tanpa melihat atau melampirkan sertifikat asli tanah maka yang bersangkutan akan mendapat sanksi administratif sebagai PPAT (lihat PP 37 Tahun 1998).

Sekalipun sudah beralih hak dalam penguasaan pembeli (misalnya dalam jual beli) yang dibuktikan dengan adanya akta jual belinya, namun peralihan hak harus mengikuti formalitas yang dilakukan, yakni harus dilanjutkan pada pendaftaran balik nama haknya. Dengan demikian akta PPAT tersebut berguna untuk mengokohkan

suatu perbuatan hukum atas tanah tersebut. Material penguasaan telah beralih tapi karena formalitas (syarat peralihan balik nama) belum dilakukan maka secara formal juga si pembeli tanah, sebelum melakukan pendaftaran balik nama ke kantor pertanahan masih belum diakui sebagai pemilik sah dalam buku tanah. Konsekuensinya pihak ketiga hanya menghormati eksistensi hak yang dilakukan karena perbuatan jual beli sudah dipenuhi unsur dan syaratnya, tapi si pembeli haruslah melakukan pendaftarannya agar secara hukum pihak ketiga wajib menghormati hak pembeli tersebut. Jika tidak dilakukan pendaftaran balik namanya dan terjadi persoalan hukum sebelum didaftar, maka para pihak sajalah yang bertanggung jawab. Pihak ketiga tidak perlu menghormatinya untuk ikut bertanggung jawab yang timbul dari kewajiban karena asas publisitas. Pendaftaran inilah yang disebut *registration of title*. Perbuatan ini hanya dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini kantor pertanahan setempat. Baik pendaftaran yang pertama sekali maupun pendaftaran peralihannya untuk terus menjaga terpeliharanya informasi atas kepemilikan, atas terjadinya peralihan dari pemilik semula kepada pemilik baru. Pada buku tanah pun nama terdahulu dicoret dengan tinta yang masih dapat dibaca. Sehingga diketahui benar asal-usul tanah ini sebelumnya. Sampai setelah menjadi milik pembeli terakhir atau penjual hak yang terdaftar belakangan pada buku tanah. Dengan demikian pendaftaran tanah yang berkesinambungan (*continuous recording*) ini adalah pendaftaran hak, artinya di atas tanah itu telah ada hak (baik HM, HGB, HGU, dan lain-lain) namun karena terjadi peralihan lalu dibuat pendaftaran peralihan

tersebut atau sering disebut balik nama atau pendaftaran balik nama dari hak atas tanah.

Ad.4 Adjudikasi.

Kegiatan adjudikasi dalam pendaftaran tanah adalah untuk pendaftaran tanah yang pertama sekali merupakan prosedur khusus yang prosesnya dilakukan pada pemberian status hukum atas bagian-bagian tanah yang benar-benar oleh pemilik yang berwenang.

Pada Pasal 1 ayat 8 PP 24/1997 disebutkan adjudikasi adalah “kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

Tugas adjudikasi sebenarnya adalah tugas lembaga peradilan yakni memberikan keputusan. Namun dalam pendaftaran tanah diberikan kepada tugas eksekutif. Sehingga pada intinya tugas ini adalah di samping tugas investigasi yang meneliti dan mencari kebenaran formal bukti yang ada, juga adalah tugas justifikasi yakni membuat penetapan dalam pengesahan bukti yang sudah ditelitinya tersebut. Dengan kata lain, pihak eksekutif (sebagai pelaksana) pendaftaran tanah akan meneliti kebenaran³⁵ Disebut dalam SKPT-nya sebagai Constatering Report, bahwa data-data awal yang dimiliki oleh pemegang tanah tersebut. Lalu setelah kebenaran bukti-bukti itu diperiksa dengan seksama kemudian diakui lalu ditetapkan dan disahkan sebagai alat bukti awal untuk dijadikan sebagai dasar pemberian haknya.

Tugas-tugas adjudikasi ini sangat mendukung dalam percepatan pendaftaran tanah jika diaktifkan. Bahkan kepastian hukum atas pembuatannya sangat pasti karena ini sering dilakukan dalam negara yang menganut paham publikasi positif. Peranan mereka sangat aktif untuk meneliti kebenaran dari surat-surat yang diajukan. Bila bukti yang diteliti telah dinyatakan sah sebagai alat bukti lalu ditetapkan dan diputuskan oleh panitia adjudikasi sebagai bukti awal untuk dimajukan dalam memperoleh hak atas tanahnya.

Dalam perkembangannya seolah-olah adjudikasi ini akan menggantikan tugas-tugas panitia tanah A atau panitia tanah B yang dikenal dalam PP 10 Tahun 1961 dulu. Akan tetapi sangat berbeda jauh, karena pada panitia tanah A hanya sebagai examiner of title, tidak berkewenangan menetapkan tetapi hanya merekomendasi untuk di proses permohonan hak seseorang. Adjudikasi di samping tugas examiner of title dia juga membuat satu keputusan atas bukti awal yang diajukan. Jadi di samping membuat rekomendasi dia menetapkan (sebagaimana disebutkan di atas menjustifikasi atau melegalisasi) bukti sehingga dapat dilanjutkan untuk didaftar dalam pengeluaran haknya.

Ad.5 Batasan hak (*boundary*).

Hak-hak atas tanah yang dikeluarkan terbatas pada jenis hak atas tanah tersebut. Kewenangan atas pemberian hak pakai tidak dapat melampaui sebatas hak pakai. Si pemegang hak pakai tidak dapat menggunakan hak pakainya di luar hak pakai. Dengan demikian hak yang diberikan terbatas sebesar jenis hak yang diperoleh. Pada saat ada batasan inilah kita dapat melihat kesempurnaan hak milik

dibanding dengan hak-hak lain atas tanah. Baik *right to use* maupun *right of disposal* nya akan terlihat lebih sempurna dibanding hak lain. Bila saja kita ambil tanah atas HGU maka sangat jelas sekali use-nya HGU hanya untuk keperluan pertanian, peternakan, dan perikanan. Di luar peruntukan tersebut tidak dimungkinkan diberikan HGU tersebut untuk digunakan lagi di luar ketentuan pertanian, peternakan, dan perikanan. Begitu juga atas HGB hanya diberikan kepada seseorang untuk membangun atau mendirikan bangunan di atas tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah orang lain. Jadi jelas setiap hak-hak atas tanah memiliki batasan (*boundary*) sebatas jenis haknya itu sendiri.

Karena disebutkan tadi hak milik paling sempurna di antara jenis-jenis hak keperdataan yang disebut oleh UUPA, maka terlihatlah kesempurnaan itu bila si pemegang hak milik akan memanfaatkan haknya, seperti boleh menggunakan untuk apa saja hak miliknya sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang sudah ditetapkan seperti fungsi sosial dan tata guna ruang kota. Seseorang boleh menanam di atas hak milik dan boleh membangun gedung di atas hak miliknya dan boleh menyewakannya pada pihak lain baik sebagian atau sepenuhnya. Dengan kewenangan si pemilik atas jenis hak yang ada menandakan bahwa hak-hak atas tanah tersebut memiliki batasan masing-masing sebesar hak yang diakui atau yang diberikan hukum negara tersebut. HGU memiliki batasan sebesar HGU, HGB memiliki batasan sebesar HGB, dan lain-lainnya.

Semua jenis hak atas tanah, baik hak-hak atas tanah yang sifatnya *publiekrechtelijke*, maupun hak-hak tanah yang sifatnya privat. Sesuai jenisnya mempunyai kewenangan

untuk menggunakan dan memanfaatkan hak itu sebatas jenis hak tersebut dimiliki si pemilik. Dalam hal ini pemilik haknya memiliki kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan hak tersebut sebatas isi dan muatan yang ada pada hak itu sendiri. Hal ini memang sejalan dengan makna hak itu sendiri, yakni memang bila dilihat secara umum (digeneralisasi) hak-hak itu adalah kewenangan yang diberikan hukum bagi si pemilik atau pemegangnya, untuk berkuasa dan berhak menikmati dan mengambil hasilnya, namun yang dinikmati dan yang diambil hasilnya itu hanya sebesar isi hak tersebut. Di sinilah dapat dilihat nantinya hak milik berbeda dengan hak guna usaha dan hak guna bangunan, dan atau lain-lain hak atas tanah tersebut. Kewenangannya pun berlainan sesuai dengan jenis dan hak apa yang diberikan hukum kepada seseorang pemegangnya.

Ad.6 Survey cadastral.

Agar proses pendaftaran tanah tersebut memenuhi syarat teknis yang dapat dipertanggungjawabkan secara teknis sebagaimana disyaratkan oleh undang-undang. Tentu harus dipenuhi data dan informasi teknisnya agar begitu hak itu dikeluarkan sebagai hak atas tanah jelas dapat memberikan informasi tentang teknisnya. Dengan pemenuhan ini memberikan semua keterangan spesialisitas tanah yang dapat dilihat di dalam rekaman buku tanahnya. Memenuhi persyaratan teknis tersebut maka harus dilakukan dengan survey cadastral. Survey cadastral ini merupakan langkah yang tidak bisa tidak harus ada dilakukan. Tanpa pengukuran yang akurat dan matang, akan tidak jelas mana batas-batas tanah, berapa luasnya, dan di mana titik dasar kordinatnya. Begitu juga pemetaan atas tanah itu harus dilakukan sehingga diketahui

sudut-sudut koordinat yang ditetapkan atasnya. Dengan pengukuran dan pemetaan tata batas tanah juga nantinya akan dapat menghilangkan sengketa dikemudian hari atas tanah tersebut.

Sekalipun survey cadastral-nya hanya dilakukan dengan peralatan yang masih sederhana namun tidaklah ada ukuran yang tegas tanpa pelaksanaan survey cadastral dimaksud dilaksanakan di atas tanah yang akan didaftarkan. Oleh karena itu begitu pentingnya survey cadastral dalam pendaftaran tanah, bahkan oleh pemerintah diciptakan suatu lembaga atasnya, bahkan diberikan kepada lembaga swasta untuk proses percepatan dan akurasi yang baik. Hal ini sebagaimana diatur dalam PMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998 telah ditetapkan bahwa untuk survey cadastral dapat dilakukan oleh surveyor berlisensi. Disebutkan bahwa surveyor cadastral adalah seseorang yang mempunyai keahlian di bidang pengukuran dan pemetaan kadasteral dan mempunyai kemampuan mengorganisasi pekerjaan pengukuran dan pemetaan kadasteral yang diberi wewenang untuk melakukan pekerjaan pengukuran dan pemetaan kadasteral tertentu dalam rangka pendaftaran tanah, baik sebagai usaha pelayanan masyarakat sendiri maupun sebagai pegawai badan hukum yang berusaha di bidang pengukuran dan pemetaan.

Lingkup pekerjaannya adalah melakukan usaha jasa pelayanan kepada masyarakat dengan:

- a) Pengukuran dan penataan bidang tanah dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik.

b) Melaksanakan pengukuran dan penataan bidang tanah dalam rangka pemisahan, pemecahan, dan penggabungan bidang tanah.

Bahkan meliputi pelaksanaan pekerjaan bidang tertentu dalam pengukuran dan pemetaan seperti:

- a) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dalam rangka pendaftaran untuk pertama kali secara sistematis;
- b) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah yang luasnya lebih daripada 1000 ha dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadis;
- c) perapatan titik-titik dasar teknik;
- d) pembuatan peta dasar pendaftaran dan peta pendaftaran;
- e) pembuatan peta dasar pendaftaran secara fotogrametris.

ad.7 Land parcel information.

Setiap ada dilakukan pendaftaran tanah, maka akan ada informasi yang harus diberikan kepada pelaksananya sehingga tanah tersebut dapat didaftarkan dengan benar. Di samping informasi fisik juga ada informasi yuridis yang harus dipenuhi, sehingga inilah yang direkam dalam setiap buku tanah. Dengan rekaman yang tersedia dalam buku tanah ini maka sebenarnya pendaftaran tanah akan memberikan informasi tentang tanah tersebut. Baik atas dasar informasi pendaftaran yang pertama kali dilakukan maupun atas informasi dari peralihan dan perbuatan hukum lain atas dasar tanah yang telah pernah tercatat dan direkam dalam buku tanah. Kehendak inilah yang sebenarnya menjadi tujuan pendaftaran tanah tersebut, sebagaimana jelas

disebutkan dalam pasal 3 “bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan informasi tentang tanah”.

Dengan informasi tentang tanah yang sudah terekam dalam buku tanah ini, sangat banyak manfaatnya bila akan dilihat dari berbagai kepentingan, baik bagi diri pemilik, dari pemerintah, maupun dari stakeholder lain yang menginginkan tanah itu untuk dikembangkan kelak. Secara umum informasi yang diberikan atas dasar pendaftaran tersebut meliputi antara lain:

- 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; dapat menyediakan data statistik tanah yang baik.⁴⁰

Bahkan informasi fisik dan informasi yuridis ini akan dapat ditingkatkan menjadi informasi *geografical*-nya. Yang sudah dikembangkan menjadi satu sistem informasi tanah yang sering disebut *Geographical Information System (GIS)*, yang akan

⁴⁰lihat *Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition*, United Nation, 1996, New York and Geneva, 1.

memberikan semua informasi mengenai tanah dan rencana pemanfaatannya bila akan dikembangkan oleh negara nantinya.

Bila hal-hal sebagaimana dikemukakan tersebut di atas dapat dilaksanakan, satu kepastian hukum pendaftaran tanah itu akan dapat dirasakan oleh masyarakat. Tetapi yang terjadi malah sebaliknya masih dianggap tidak ada kepastian hukum dari adanya pendaftaran tanah di negara ini.

Tidak terwujudnya kepastian hukum ini didorong oleh beberapa faktor seperti:

a. Faktor sejarah kepemilikan tanah.

Ketika hambatan jadi negara pendapatan tanah masih diabaikan dan dianggap tidak menjadi penting sehingga saat ini pendaftaran tanah itu tidak dianggap sebagai kewajiban yang dapat mengemukakan hak atas tanah. Apalagi kepemilikannya adalah kepemilikan kolektif. Maka bukti hak tidak perlu, sehingga masyarakat tidak aman mendapatkan tanah. Dan bukti tanah selalu diabaikan sehingga kepentingan tidak terwujud dengan baik.⁴¹

b. Faktor psikologi masyarakat.

Masyarakat tidak memahami suatu perbedaan yang berarti antara ada sertifikat dengan tidak ada sertifikat atas tanahnya. Bahkan perlindungan yang diberikan oleh negara terhadap pemegang sertifikat hampir sama dengan yang tidak memiliki sertifikat. Realitas tidak adanya jaminan (titel insuren) yang lebih ini melemahkan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Orang hanya

⁴¹ Lihat juga Hans Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, (Jakarta, LP3ES, 1982) hal. 196 – 197.

mau mendaftarkan tanah jika ada keinginan untuk menggunakannya sehingga makna sertifikat ini belum menjadi bergelora dari perlindungan masyarakat.

c. Kelemahan aturan pendaftaran tanah.

Sampai saat ini, banyak masyarakat yang tidak tahu tentang aturan pendaftaran tanah. Oleh karena itu secara material diharapkan dapat mempercepat pendaftaran tanah terwujud ternyata tidak. Sehingga tidak dijumpai perlindungan atas aturan tersebut. Bahkan memang isi aturan itu tidak dapat dipertahankan untuk memberikan alat bagi pencapaian target terwujudnya sertifikat hak atas tanah di Indonesia.

d. Faktor pelaksana dan pelaksanaan.

Masih banyak keluhan masyarakat pada pelaksanaan dari pendaftaran tanah. Akibat pelaksanaan terkadang dianggap tidak tegas dan bahkan beda tafsir dalam melakukan pekerjaannya. Jika ini muncul sudah pasti akan tidak terdorong lagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya.

e. Intervensi undang-undang BPHTB dan biaya lain.

Sekarang yang ingin mendaftarkan tanah, di samping harus memenuhi biaya pemohon yang ditetapkan aturan pendaftaran tanah masih juga ada biaya-biaya lain atas perintah undang-undang yang tidak dapat diabaikan seperti Undang-Undang No. 21/2001 tentang BPHTB, dan undang-undang PBB lain. Semua biaya yang dibebankan dari ketentuan aturan pendaftaran tanah itu sendiri menjadikan orang enggan mendaftarkan tanahnya apalagi di daerah perdesaan.

Indikator ini menjadi problematika pelaksanaan pendaftaran tanah sehingga pendaftaran tanah tidak terwujud kepastian hukum dari dilaksanakannya pendaftaran. Bahkan faktor-faktor tersebut di atas membuat munculnya permasalahan pendaftaran tanah seperti adanya:

1. Sertifikat palsu,
2. Sertifikat aspal,
3. Sertifikat ganda,
4. Pemblokiran sertifikat oleh bank.⁴²

Ketidakpastian hukum bagi tanah masyarakat harus menjadi perhatian bagi 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 sertifikat 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 ini harus tetap berpijak pada suatu teori tentang:

- a) Pandangan mengenai political will;
- b) Pandangan mengenai permasalahan planning political will;
- c) Pandangan mengenai programming;

⁴² Lihat Soni Harsono, Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional, Analisis CSIS, Tahun XX No. 2, Maret – April 1991.

- d) Pandangan mengenai pelaksanaan dan pelaksana;
- e) Pandangan mengenai pengawasan;
- f) Pandangan mengenai ketahanan nasional.⁴³

Dengan inilah baru dapat terwujud cita-cita kepastian hukum atas tanah di negara ini. Demikianlah beberapa problematika yang dihadapi dalam pendaftaran tanah di Indonesia.

Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) termasuk Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 22 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 178 Tahun 2000 Tentang Susunan Organisasi dan Tugas Lembaga Pemerintah Non Departemen (selanjutnya disingkat Kepres No. 178 Tahun 2000). Pada pasal 1 angka 22 Kepres No. 178 Tahun 2000, menentukan bahwa Lembaga Pemerintah Non Departemen adalah Badan Pertanahan Nasional. Pada pasal 44 Kepres No. 178 Tahun 2000 menentukan bahwa "Susunan unit organisasi eselon I dan tugasnya di lingkungan BPN akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden tersendiri selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak ditetapkannya Keputusan Presiden ini". Keputusan Presiden yang dimaksud adalah Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat Perpres No. 10 Tahun 2006).

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Badan

⁴³Lihat A.P. Parlindungan, Permohonan Kepastian Hukum Atas Hak Atas Tanah Menurut Peraturan yang Berkaitan, Makalah Seminar Fakultas Hukum USU tanggal 19 Oktober 1996, hal. 2.

Pertanahan Nasional dipimpin oleh Kepala sebagaimana pasal 1 Perpres No. 10 Tahun 2006, hal ini menunjukkan bahwa BPN merupakan suatu lembaga non departemen yang berlangsung jawab langsung kepada Presiden. Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan; perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan; koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan; pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan; penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan; pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum; pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah; pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus; penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan; pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah; kerja sama dengan lembaga-lembaga lain; penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan; pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan; pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan; pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan; penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan; pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan; pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang

pertanahan; pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan pasal 3 Perpres No. 10 Tahun 2006. Hal ini berarti bahwa salah satu tugas BPN adalah pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Susunan organisasi BPN salah satunya terdiri dari Kepala yang mempunyai tugas memimpin Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional sebagaimana pasal 5 Perpres No. 10 Tahun 2006.

Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagai pelaksana tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, salah satunya yaitu pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah, dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi di Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Kabupaten/Kota. Organisasi dan tata kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara sebagaimana pasal 28 Perpres No. 10 Tahun 2006.

2. Kendala Pendaftaran Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya

Mengenai hak atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya, yang merupakan asset dan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah yang tidak bersertipikat dan dinyatakan hilang adalah sebagai berikut:⁴⁴

Tanah yang tidak Bersertifikat, meliputi:

Lahan dan gedung Gelora 10 November

Lahan lapangan hoki dan softball Dharmawangsa.

Lahan dan status Universitas Surabaya

Lahan dan status Kebun Binatang Surabaya

Lahan dan gedung eks kantor PDAM Jl Basuki Rachmat

Lahan dan status Gedung Wanita Kalibokor

Lahan dan status Kebun Bibit Bratang

Lahan Masjid Al-Akbar Surabaya

Lahan Taman Hiburan Pantai Kenjeran

Lahan Taman Tugu Pahlawan

Lahan tempat berdirinya pasar-pasar

Lahan terminal Joyoboyo, Bratang

Tanah yang dinyatakan hilang/lepas di antaranya:

Tanah 7000 m² Mayjen Sungkono

Tanah 4752 m² di Royal Plaza

⁴⁴Surya Online <http://www.surya.co.id/web> Powered by Joomla! - @copyright Copyright (C) 2005 Open Source Matters. All rights reserved Generated: 8 July, 2008, 18:59

Kolam Renang Brantas
Gelora Pantjasila

Terminal Cargo Sidotopo

Ruas Jalan Kenari

Bersengketa

Gedung Wanita

YKP

Yayasan Ubaya

Belum terdaftarnya sebagian tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya tersebut disebabkan karena kurang lengkapnya bukti pemilikan tanah, misalnya tanah yang di atasnya ada bangunan eks pemerintah jajahan, yang didata hanya sebatas bangunannya saja, sehingga keterangan mengenai hak atas tanah kurang jelas. Demikian halnya dengan tanah-tanah dari Departemen (yang dilikuidasi) yang diserahkan kepada Pemerintah Kota Surabaya.

Pendaftaran tanah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997, adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Bagi hak atas tanah yang belum jelas pemilikannya sebagaimana diatur dalam pasal 24 UU No. 24 Tahun 1997, untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat: penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya. Dijelaskan lebih lanjut oleh penjelasan pasal 24 PP no. 24 Tahun 1997, bahwa bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa: grosse akta hak eigendom yang diterbitkan

berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (*Staatsblad*. 1834-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik; atau grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (*Staatsblad*. 1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977; atau risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau k. petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kerikil dan Verponding Indonesia sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis

dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian pemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis.

Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut. Ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud ayat (1), baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya. Pembukuan hak menurut ayat ini harus memenuhi syarat sebagai berikut: bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikat baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut; bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/keurahan yang bersangkutan; bahwa hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya; bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman sebagaimana dimaksud Pasal 26; bahwa telah diadakan penelitian juga mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas; bahwa akhirnya kesimpulan

mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis.

Di antara bukti-bukti tersebut harus dipenuhinya, jika tidak dipenuhinya maka Kepala Dinas Pertanahan (Kantor Pendaftaran Tanah) tidak akan mendaftarnya. Mengenai kewenangan Kantor Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional) terdiri atas Badan Pertanahan Nasional Pusat, Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota. Meskipun ada Badan Pertanahan Kabupaten/Kota, namun karena merupakan instansi vertikal bukan horizontal, maka tidak ada suatu bentuk fasilitas untuk Pemerintah Kota Surabaya mempermudah pendaftaran tanah tersebut, dalam arti selama bukti pemilikan tanah tidak jelas atau tidak lengkap, maka pendaftarannya akan ditolak.

Bukti permulaan yang dapat digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk mendaftarkan asetnya di antaranya buku tanah di kelurahan atau Letter C atau Kretek, daftar aset yang dimiliki oleh bagian perlengkapan didukung oleh data-data yang akurat, misalnya kwitansi pembelian ataupun pernyataan kepemilikan bangunan, berita acara P2TUN, berita acara ruislah, aset departemen (dikuidasi) termasuk dalam aset pemerintah daerah.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Dasar hukum penguasaan tanah hak pengelolaan oleh Pemerintah Kota adalah sebagai swapraja dan tidak diatur dalam hak-hak sebagaimana pasal 16 UUPA, sehingga terjadi suatu perbedaan persepsi antara Pemerintah kota Surabaya dengan masyarakat baik badan hukum maupun perorangan yang secara fisik menempati tanah hak pengelolaan tersebut. Dengan tidak adanya persamaan persepsi mengenai dasar hukum inilah yang menjadikan suatu permasalahan mengenai hak pengelolaan ini menjadi terus berkembang, karena warga masyarakat atau badan hukum menghendaki Pemerintah Kota melepas asset tersebut dengan alasan penguasaannya tidak berlandaskan hukum.
- b. Eksistensi Badan Pertanahan Nasional tidak berada di bawah Departemen Dalam Negeri melainkan langsung berada langsung di bawah tanggung jawab Presiden, sehingga yang ada adalah instansi vertikal antara Badan Pertanahan Kabupaten/Kota dengan pemerintah Kota Surabaya. Telah dengan tegas bahwa pendaftaran tanah harus didukung oleh bukti permulaan yang kuat sebagai dasar pengajuan permohonan pendaftaran. instansi vertikal, Pemerintah Kota Surabaya dengan alasan kurangnya bukti hak atas tanah tersebut, maka masih banyak hak atas tanah yang belum terdaftar.

2. Saran

- a. Hendaknya dilakukan perubahan atas UUPA, sehingga di dalamnya mengatur mengenai hak pengelolaan atas tanah sebagai pelengkap dari ketentuan pasal 16 UUPA dan juga mengatur mengenai tanah asset pemerintah daerah yang dipakai oleh masyarakat baik badan hukum maupun perorangan., walaupun pemakaian tanah asset tersebut telah diatur dalam Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengenai retribusi pemakaian kekayaan daerah.
- b. Dengan bukti-bukti penguasaan tanah asset di antaranya Letter C atau Kretek,daftar asset yang dimiliki oleh bagian perlengkapan didukung oleh data-data yang akurat, misalnya kwitansi pembelian ataupun pernyataan kepemilikan bangunan, berita acara P2TUN, berita acara ruislag, asset departemen (dilikuidasi) termasuk dalam asset pemerintah daerah dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

DAFTAR BACAAN

A. Buku

- A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, , 2002.
- Atang Ranoemihardja, *Perkembangan Hukum Agraria Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1982.
- Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria dalam Persfektif*, Remaja Karya, Jakarta, 1995.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1983.
- Douglas J. Whillan, *The Torren System In Australia*, Sydney Melbourne Brisbane Perth, 1982.
- Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 1999.
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan, Penerbitan Universitas, Djakarta, 1966.
- Hans Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, LP3ES, Jakarta, 1982
- Hasan Basri Nata Menggala, Sarjito, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Edisi Revisi, Tuju Jogya Pustaka, Yogyakarta, 2005.
- Hj. Solleh, Hj Boang, *Malaysia Tonren System*, Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001.
- Irawan Soerdjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Surabaya, Arloka, 2003.

Muhammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional, dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kejahatan dan Persatuan Bangsa*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.

Ramli Zein, *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.

Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, Bandung, 1982.

Suardi, *Hukum Agraria*, Jakarta, Badan Penerbit Iblam, 2005.

S.Rowton Simpson, *Land & Registration*, Cambridge, University, 1976 dalam A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2004.

Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2005.

B. Majalah, Internet

A.P. Parlindungan, *Permohonan Kepastian Hukum Atas Hak Atas Tanah Menurut Peraturan yang Berkaitan*, Makalah Seminar Fakultas Hukum USU tanggal 19 Oktober 1996, hal. 2.

Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, Disampaikan pada Workshop Regional dalam rangka Konsultasi Publik dan Bappenas, di Pekanbaru 1 Maret 2005.

Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition, United Nation, 1996, New York and Geneva, 1.

Pasal 14 Perpres RI No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, Disebut sebagai Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.

Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional pada Seminar tentang Efektifitas Lembaga Rechtsverwerking dalam Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Negatif, Jakarta, 20 Maret 2002.

Toton Suprpto, dkk. dalam ***Kepastian dan Perlindungan Hukum pada Landasan Keadilan dan Kebenaran***, Makalah Seminar Berkala para Dosen Hukum Agraria se-Jawa, FH, (Trisakti Jakarta, Februari 2002).

Soni Harsono, ***Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional***, Analisis CSIS, Tahun XX No. 2, Maret – April 1991.

Surya Online <http://www.surya.co.id/web> Powered by Joomla! - @copyright Copyright (C) 2005 Open Source Matters. All rights reserved Generated: 8 July, 2008, 18:59

Soni Harsono, ***State Minister of Agraria Affairs/Head of the National Land Agency***, 1993, Diambil dari internet, sumber:

