

376.0428

ADH

P

**PENDAFTARAN TANAH
SEBAGAI USAHA
UNTUK MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM
(Beserta Segala Konsekuensinya)**

UPT-PUSTAK-UNDIP

No. Daft : 2103/KI/FH

Tgl. : 23-6-1997

oleh:
NUR ADHIM, S.H.

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG

Dipresentasikan Dalam Diskusi Keperdataan Tanggal 3 Nopember 1995

PENDAFTARAN TANAH SEBAGAI USAHA UNTUK
MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM
BESERTA SEGALA KONSEKUENSINYA

DENGAN adanya perkembangan dunia perekonomian yang semakin pesat dan banyaknya tanah yang tersangkut dalam kegiatan ekonomi, misalnya jual beli, sewa menyewa, pembebasan hipotik atas tanah yang dijadikan jaminan pembelian kredit, maka oleh pembuat UUPA dianggap perlu adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak dalam bidang Agraria. Karenanya di dalam pasal 19 UUPA diperintahkan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

1. Maksud dari Pendaftaran Tanah

Yang dimaksud dengan kewajiban mendaftarkan tanah menurut UUPA adalah :

- a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak itu
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan begitu maka pendaftaran ini akan menghasilkan peta-peta pendaftaran, surat ukur (untuk kepastian tentang letak, batas, luas tanah), keterangan dari subyek yang bersangkutan, status dari haknya, serta beban-beban yang berada di atas tanah hak dan yang terakhir menghasilkan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat.

2. Peraturan tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan pendaftaran tanah yang baru telah ditetapkan yaitu PP No.10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (LN 1961 No.28, penjelasannya di dalam TLN No.2171) diundangkan pada tanggal 23 Maret 1961 dan berlaku saat itu juga.

Untuk Jawa dan Madura peraturan pendaftaran tanah menurut PP 10 / 1961 mulai dilaksanakan tanggal 24 Sept. 1961.

Untuk daerah luar Jawa dan Madura dilakukan daerah demi daerah sesuai dengan persiapan daerah yang bersangkutan. Bagi daerah yang belum diselenggarakan menurut PP 10 / 1961 maka

dikeluarkan PMA No.6 tahun 1964 tentang Pendaftaran Hak-Hak di Daerah dimana Pendaftaran Tanah belum Diselenggarakan menurut PP 10 / 1961, dimana disebutkan bahwa hak-hak atas tanah bekas hak barat yang menurut Overschrijving Ordonantie Stb. 1834-27 dan hak-hak lainnya yang didaftar menurut PMA No.9 / 1959, yang terletak di daerah dimana pendaftaran tanah belum diselenggarakan menurut PP 10 / 1961 mulai tanggal 1 Juni 64 didaftar menurut PP 10 / 1961.

Pendaftaran tanah tersebut diselenggarakan oleh Kantor Pendaftaran Tanah atau Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah. Selain hak-hak diatas didaftar juga menurut PP 10 / 1961 hak-hak atas tanah yang menurut SK pemberiannya harus didaftar menurut PMA 9 / 1959 tapi pada tanggal 1 Juni 1964 pendaftarannya belum dilaksanakan. Terhadap hak-hak diatas mulai tanggal 1 Juni 1964 berlaku ketentuan :

- a. PMA No.14 / 1961 tentang permintaan dan pemberian ijin pemindahan hak atas tanah.
- b. PMA No.15 / 1961 tentang pembebanan dan pendaftaran hak Hipotik dan Creditverband.

Dalam PMA No.15 / 1961 disebutkan bahwa tanah-tanah HM, HGB, HGU yang telah dibukukan dalam Buku Tanah menurut ketentuan PP 10 / 1961 dapat dibebani hipotik dan creditverband. Mengenai HM, HGB, HGU yang belum dibukukan menurut PP 10/1961 pembebanan hipotik dan creditverband dapat dilakukan bersamaan dengan permintaan untuk membukukan tanahnya, menurut pasal 18 PP 10 / 1961.

3. Peraturan Pelaksanaan tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan pelaksanaan PP 10 / 1961 yang penting antara lain adalah :

- a. PMA No.10 / 1961 tentang penunjukan pejabat yang dimaksud dalam pasal 19 PP 10 / 1961.
- b. SK Mendagri No. SK 19 / DDA / 1971 tentang pembentukan panitia ujian PPAT.
- c. PMA No.11 / 1961 tentang bentuk akta.
- d. PMA No.14 / 1961 tentang permintaan dan pemberian ijin pemindahan hak atas tanah.
- e. Peraturan Dirjen Agraria No.4 / 1968 tentang penyelenggara-

raan ijin pemindahan hak atas tanah.

- f. Permendagri No. SK 59/DDA/1970 tentang penyederhanaan peraturan perijinan pemindahan hak atas tanah.
 - g. PMA No.15 / 1961 tentang pembebanan dan pendaftaran hipotik dan creditverband.
 - h. SK Dirjen Agraria No. SK 67/DDA/1968 tentang bentuk buku tanah dan sertifikat hipotik dan creditverband.
 - i. PMA No.1 / 1966 tentang pendaftaran hak pakai dan hak pengelolaan.
 - j. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No.2 / 1962 tentang penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah.
 - k. SK Mendagri No.26 /DDA/1970 tentang penegasan konversidan pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah.
 - l. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No.6 / 1964 tentang pendaftaran hak-hak di daerah dimana pendaftaran tanah belum diselenggarakan menurut PP 10 / 1961.
 - m. Permendagri No.16 / 1975 tentang penggantian pendaftaran tanah dan pemberian sertifikat dalam rangka pengukuran desa demi desa menuju desa lengkap sesuai PP 10 / 1961.
 - n. Permendagri No.14 / 1975 tentang pendaftaran hak atas tanah kepunyaan bersama dan pemilikan bagian bangunan yang ada di atasnya serta penerbitan sertifikatnya.
 - o. SK Mendagri No. SK 107/DJA/1975 tentang pembentukan seksi pendaftaran tanah pada Kantor sub Direktorat Agraria Kab. dan Kodya yang belum ada seksi pendaftaran tanahnya.
 - p. Permendagri No.14 / 1977 tentang penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah mengenai hak atas tanah yang dipunyai bersama dan pemilikan bagian bangunan yang ada di atasnya.
4. Pendaftaran sebagai Bukti Hak yang Kuat

Dalam ayat kedua dari pasal 23, 32, 38 ini telah ditentukan bahwa pendaftaran yang dimaksud itu merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai lenyapnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Tentang ini diberitahukan dalam memori penjelasan bahwa pendaftaran yang diadakan ini akan bersifat "rechtkadaster" yakni dalam arti suatu pendaftaran yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

5. Pelaksanaan Pendaftaran diatur secara berangsur-angsur

Pemerintah cukup realistis untuk meyakinkan bahwa tentunya pendaftaran ini tidak dapat dilakukan sekaligus dengan serentak di seluruh wilayah Republik Indonesia. Hal ini akan membawa ongkos yang luar biasa banyaknya dan tak akan terpicul oleh anggaran belanja. Disamping itu, kita masih kekurangan tenaga dan keahlian untuk segera dapat melakukan pendaftaran ini sekaligus untuk seluruh wilayah RI. Hal inilah yang selalu sejak dulu merupakan penghalang untuk melaksanakan suatu sistem pendaftaran tanah untuk tanah-tanah dibawah hukum Adat. Keberatan-keberatan praktis yang tidak memungkinkan pelaksanaannya dalam jangka waktu dekat telah menghalangi untuk melaksanakan sesuatu untuk tanah-tanah adat. Karena itu tidaklah dapat terwujud cita-cita tentang kepastian hukum dengan mengadakan wajib pendaftaran untuk tanah-tanah adat yang meliputi areal yang sangat luas. Jika dibandingkan tanah-tanah barat yang terdaftar dan tanah-tanah hukum adat yang tak terdaftar maka pernah diibaratkan tanah barat ini sebagai pulau di tengah lautan tanah-tanah adat.

Menurut Dirjen Agraria saat itu dengan anggaran yang tersedia dan asumsi kecenderungan serupa untuk tahun-tahun mendatang pendaftaran tanah di seluruh Indonesia diperkirakan baru selesai tahun 2000. Selanjutnya dijelaskan bahwa wajib daftar pemilikan tanah itu sebenarnya sudah disyaratkan dalam UUPA, salah satu dari peraturan perundangan Land Reform. Tapi karena aparat yang kurang disamping anggaran yang belum mencukupi, sekitar 68.000 desa di Indonesia yang harus diukur dan dipetakan sesuai dengan UUPA dan PP 10 / 1961 sampai sekarang baru 20 % yang sudah terukur dan terdaftar dengan peta pada Dirjen Agraria.

6. Pendaftaran di Kota-Kota Didahulukan

Dalam UUPA penguasa telah memberikan suatu jalan dari kesulitan ini. Pendaftaran ini tidak akan dilakukan serentak untuk seluruh wilayah RI. Hal ini adalah praktis tak mungkin. Oleh karenanya pemerintah memungkinkan bahwa pendaftaran itu akan dilakukan secara berangsur. Pendaftaran ini akan diselenggarakan dalam praktek dengan melihat kepada kepentingan

serta keadaan negara dan masyarakat. Maka diperhatikan pula kepentingan lalu lintas sosial ekonomi. Juga kemungkinan yg berkenaan dengan bidang personak dan peralatannya akan dijadikan bahan pertimbangan. Secara tegas dinyatakan dalam memo ri penjelasan bahwa yang akan didahulukan ialah pendaftaran di kota-kota, baru kemudian akan meningkat pada pendaftaran pada suatu sistem kadaster yang meliputi seluruh wilayah negara. Pendaftaran tanah dilakukan dengan selalu mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan menteri Agraria.

Untuk Jawa dan Madura penyelenggaraannya dimulai sejak 24 September 1961 dan untuk daerah lainnya secara berangsur dimulai sejak 24 September 1962. Pendaftaran tanah ini diselenggarakan oleh jawatan pendaftaran tanah menurut ketentuan PP 10 / 1961.

7. Pendaftaran Tanah Membawa Kepastian Hukum dan Kepastian Hak atas Tanah

Dengan menentukan bahwa akan diadakan kadaster atau pendaftaran untuk semua tanah yang berada dalam wilayah RI, pemerintah telah mengkedepankan bahwa hukum Agraria yang baru ini akan disesuaikan dengan prinsip yang dikenal dalam stelsel hukum Agraria di negara modern. Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat dijamin tentang hak-hak seseorang diatas tanah. Pihak ketiga sewara mudah dapat melihat hak-hak apa atau beban apa yang terletak diatas sebidang tanah. Dengan begitu terpenuhi syarat tentang pengumuman Openbaarheid yang merupakan salah satu syarat yang melekat pada hak yang bersifat kebendaan. Hanya dengan adanya sistem kadaster untuk semua hak tanggungan atas tanah, hipotik dan lain-lain tidak akan dapat dilaksanakan dalam praktek bila tidak terdapat kewajiban untuk pendaftaran ini.

8. Contoh Kesulitan yang Dihadapi dalam Praktek Sehari - Harinya (Lembaga Erfpacht yang Ewigdurued)

Bahwa pendaftaran tanah ini akan mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya, dapat kita bayangkan bila mengingat praktek yang sudah-sudah. Oleh pemerintah HB pernah juga diadakan

peraturan khusus yang mengharuskan diadakannya pendaftaran hak-hak tanah adat. Yang kita maksudkan ialah pengalaman berkenaan dengan usaha pembukuan Ewigdurende Erfpacht. Dengan istilah ini dimaksudkan hak-hak atas tanah yang disediakan oleh pembuat UU bagi orang-orang Timur Asing atas tanah-tanah partikelir yang telah dibeli oleh pemerintah.

Ewigdurende Erfpacht ini harus didaftarkan karena dalam pikiran pembuat UU hak ini dipandang sebagai hak erfpacht yang di kenal dalam BW. Pencatatan harus dilakukan di register-register eigendom. Oleh pembuat UU telah ditentukan bahwa pendaftaran ini dilakukan secara cuma-cuma, tidak ada biaya yang diperlukan dan dilakukan oleh pegawai tertentu karena jabatan. Surat ukurpun dapat dibuat tanpa dipungut bayaran. Jadi kemudahan ini telah diadakan agar dapat dilaksanakan sistem pembukuan tanah untuk hak-hak khusus secepat mungkin, disertai bahan-bahan yang dirasakan berat oleh mereka yang bersangkutan.

9. Kandas dalam Praktek

Tapi apa yang telah kita saksikan dalam prakteknya?, ternyata maksud pembuat UU untuk melakukan pendaftaran Ewigdurende Erfpacht ini tidak berhasil. Dalam prakteknya kita saksikan bahwa cita-cita pembentukan sistem kadaster ini dapat terlaksana. Karena pada umumnya tanah-tanah yang bersangkutan hanya merupakan tanah-tanah kecil yang digunakan sebagai tempat tinggal, sedangkan tanah-tanah ini terletak di tanah-tanah adat, maka kita saksikan bahwa sering pencatatan dan balik nama tidak dilakukan. Setelah tanah ini beralih ke tangan orang lain, diwarisi oleh ahli waris secara turun temurun masih tetap tidak dilakukan balik nama. Akibatnya daftar-daftar menjadi kacau, cita-cita untuk mengadakan kadaster bagi hak-hak khusus ini telah kandas dalam praktek.

10. Pelajaran bagi Kita

Kiranya pengalaman yang pahit ini dapat dijadikan pula suatu bahan pelajaran dalam pelaksanaan sistem kadaster untuk seluruh wilayah RI seperti yang dikehendaki UUPA.

11. Sanksi Pidana atas Kelalaian Mendaftarkan

Dalam hubungan ini dapat ditunjuk pula pada adanya kemungkinan untuk memberikan sanksi pidana terhadap tidak dipenu

hinya kewajiban untuk pendaftaran tanah. Dalam pasal 52UUPA telah ditentukan bahwa dalam PP yang mengatur tentang pendaftaran tanah ini dapat diberikan ancaman pidana atas pelanggaran aturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan, dan / atau denda setinggi-tingginya Rp 10.000,00 dapat diberikan atas kelainan dalam hal ini.

12. Harus ada Kewajiban untuk Mendaftarkan

Dalam memori penjelasan telah ditegaskan bahwa hal pendaftaran ini memang perlu untuk diwajibkan. Para pemegang hak bersangkutan harus melakukan pendaftaran ini baru dengan begitu pendaftaran ini akan memberikan kepastian hukum. Ditambahkan lagi bahwa bila tidak diadakan kewajiban ini maka diadakannya pendaftaran ini akan sia-sia belaka. Hal tersebut akan merupakan kerugian yang besar dipandang dari sudut tenaga, alat, dan ongkos yang dikeluarkan.

13. Biaya Pendaftaran Tanah

Guna terwujudnya suatu peraturan yang sederhana dan seragam di bidang penetapan biaya-biaya pendaftaran tanah maka dikeluarkanlah pertauran Menteri Dalam Negeri No.2 / 1978 tentang biaya pendaftaran tanah, ditetapkan tanggal 17 April 78 dan mulai berlaku 1 Juni 1978. Dalam menetapkan besarnya biaya pendaftaran tanah ini maka perbedaan lokasi obyek kegiatan sangat menentukan, yang terbagi dalam dua daerah :

- a. Daerah Perkotaan
- b. Daerah diluar Perkotaan

Dalam PMDN No.2 / 1978 ini diatur tentang :

- a. Biaya untuk pendaftaran dan pembuatan sertifikat serta pencatatan peralihan hak dan lain-lain pencatatan yang semula diatur dalam PMDN No. SK 41/DDA/1969.
- b. Biaya untuk melihat dan memperoleh keterangan serta biaya untuk pembuatan kutipan dan salinan, yang semula diatur dalam PMDN No. SK 49/DDA/1969.
- c. Cara penetapan biaya untuk pekerjaan lain-lain yang semula diatur dalam PMDN No. SK 48/DDA/1969.

Dalam PMDN No. 12 / 1978 diatur tentang :

- a. Biaya pendaftaran hak dan pembuatan sertifikat untuk keperluan badan-badan hukum, dikenakan biaya sebesar 10 ka-

li dari biaya yang ditetapkan menurut PMDN No. 2 / 1978.

- b. Biaya untuk pencatatan peralihan suatu hak atas tanah dan pencatatan peralihan hak tanggungan atas tanah yang sudah ada sertifikat atau sertifikat sementara kepada badan-badan hukum dikenakan biaya 10 kali dari biaya yang ditetapkan menurut PMDN No.2 / 1978.

DAFTAR KEPUSTAKAAN :

1. Chidir Ali, SH, Yurisprudensi Indonesia tentang Hukum Agraria Jilid 1, Hak-hak atas tanah, pembebasan tanah, pencabutan hak atas tanah, Bina Cipta.
2. Gouw Giok Sion, Prof. Mr. Dr., Masalah Agraria, Keng Po, Jakarta, 1960.
3. Soedargo Gautama, Prof. Dr. SH., Tafsir Undang-undang Pokok Agraria.