

PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

Reda Manthovani, Istiqomah

Program Studi Magister Ilmu Hukum,
Program Pascasarjana, Universitas Al Azhar Indonesia,
Komplek Masjid Agung Al-Azhar, Jl. Sisingamangaraja,
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, 12110

isti@uai.ac.id

Abstrak- Pendaftaran tanah mempunyai arti penting dan mempunyai manfaat dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dalam sejarah umat manusia dan bangsa dimulai dari tanah, dan bahkan konon manusia pertama diciptakan dari tanah. Awalnya tanah merupakan kebutuhan dasar seperti untuk tempat tinggal, ladang untuk budidaya tanaman dan memungut hasil, maupun ladang untuk berburu hewan. Dengan terdaftarnya hak-hak atas tanah atau diberikannya hak-hak atas tanah kepada semua subyek hak juga diberikan wewenang untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. Dengan demikian akan terciptalah jaminan kepastian hukum bagi subyek hak dalam kepemilikan dan penggunaan tanahnya. Kegiatan pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat.

Kata kunci: tanah, sertifikat, kepemilikan

LATAR BELAKANG

Pendaftaran tanah mempunyai arti penting dan mempunyai manfaat dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dalam sejarah umat manusia dan bangsa dimulai dari tanah, dan bahkan konon manusia pertama diciptakan dari tanah. Awalnya tanah merupakan kebutuhan dasar seperti untuk tempat tinggal, ladang untuk budidaya tanaman dan memungut hasil, maupun ladang untuk berburu hewan. Dewasa ini tanah bagi masyarakat mempunyai makna yang multi dimensi, yaitu: ekonomi, sosio-kultural, sosioleagi, hukum, politik, pertahanan, keamanan, dan kedaulatan suatu Negara. Multi dimensi pemaknaan tanah mengakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pertanahan menjadi kompleks dan merupakan masalah lintas sektoral, serta dari sudut pandang hak individual, kepemilikan tanah merupakan komponen dari hak asasi manusia.¹¹

Dengan terdaftarnya hak-hak atas tanah atau diberikannya hak-hak atas tanah kepada semua subyek hak juga diberikan wewenang untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. Dengan demikian akan terciptalah jaminan kepastian hukum bagi subyek hak dalam kepemilikan dan penggunaan tanahnya. Kegiatan pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat. Dengan sertifikat tanah, kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atasnya, subjek hak, dan objek haknya menjadi nyata. Dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya, sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, yaitu harus dianggap sebagai benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan bukti yang lain.¹²

Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga tidak mengherankan apabila

¹¹ I Gusti Nyoman Guntur, *Pendaftaran Tanah*, Kementrian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan

Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2014, hlm. 1

¹² *Ibid*, hlm.4

setiap manusia ingin memiliki atau menguasainya yang berakibat timbulnya masalah-masalah pertanahan yang kerap kali dapat menimbulkan perselisihan. Oleh karenanya setiap pemilik hak atas tanah haruslah melakukan pencacatan hak atau pendaftaran tanah sebagaimana telah diwajibkan oleh hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia. Pendaftaran atas bidang tanah dilakukan agar mendapatkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak lain yang berkepentingan dengan tanah. Dengan telah melakukan pendaftaran dan mendapatkan sertifikat, pemegang hak atas tanah memiliki bukti yang kuat atas tanah tersebut.

PERMASALAHAN

Saat ini terdapat 85,8 juta bidang tanah di Indonesia. Dari total angka itu masih ada 41,2 juta bidang tanah belum terdaftar. Padahal Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI mampu melaksanakan pendaftaran tanah sekitar 2 juta bidang tanah pertahun. Kepala Badan Pertanahan Nasional Kanwil Jawa Tengah, Ronny Kusuma Yudistiro mengatakan bahwa butuh waktu 20 tahun untuk menyelesaikan pendaftaran tanah di Indonesia.

Permasalahan krusial lainnya datang dari soal penyelesaian sengketa pertanahan. Melanjutkan pembacaan data, Ronny mengatakan sejak tahun 2012 terdapat kurang lebihnya 10.000 kasus dan memasuki tahun 2014 ini tersisa kurang lebih 1.900 kasus termasuk sengketa berpotensi konflik strategis. BPN RI mampu menyelesaikan sebanyak 184 kasus yang berpotensi menimbulkan konflik pertanahan selama tahun 2014 dengan membentuk tim 11, tim 14 dan tim 8.¹³

¹³ Daniel Ari Purnomo, *Sebanyak 41,2 Juta Bidang Tanah Belum Terdaftar di Agraria*, <http://jateng.tribunnews.com/2014/09/24/sebanyak-412-juta-bidang-tanah-belum-terdaftar-di-agraria>,

diakses pada tanggal 27 Juli 2017

Rumusan Masalah

1. Bagaimana sistem pendaftaran tanah di Indonesia?
2. Bagaimana hambatan yang terjadi dalam pendaftaran tanah?

PEMBAHASAN

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjukkan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.¹⁴

Berdasarkan pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tujuan pendaftaran tanah yaitu :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dapat mengadakan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah tersusun
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Tujuan Pendaftaran Tanah menurut Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum yang dapat dijamin meliputi kepastian mengenai letak batas dan luas tanah,

¹⁴ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm.59

status tanah dan orang yang berhak atas tanah dan pemberian surat berupa sertifikat.¹⁵

UUPA dan PP Nomor 10 Tahun 1961 telah meletakkan dua kewajiban pokok bagi pelaksanaan pendaftaran tanah, yaitu :

1. Kewajiban bagi pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kewajiban tersebut meliputi :
 - a. pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak atas tanah dan peralihan haknya;
 - c. pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
 - d. Kewajiban yang menjadi beban pemerintah ini lazim disebut dengan pendaftaran tanah.
2. Kewajiban bagi pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak-hak atas tanah yang dimilikinya.

Adapun hak-hak atas tanah yang wajib didaftarkan tersebut adalah hak milik (Pasal 23 UUPA), hak guna usaha (Pasal 32 UUPA), hak guna bangunan (Pasal 38 UUPA), dan hak pakai (Pasal 43 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah).

Kewajiban yang menjadi beban pemegang hak atas tanah ini lazim disebut dengan pendaftaran hak atas tanah.

Asas dan Sistem Pendaftaran Tanah

Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa asas-asas pendaftaran tanah yaitu:

1. Asas Sederhana
Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah
2. Asas Aman
Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu

diselenggarakan secara teliti dan cerat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri

3. Asas Terjangkau
Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
4. Asas Mutakhir
Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan.
5. Asas Terbuka
Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Menurut Boedi Harsono, ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (registration of deeds) dan sistem pendaftaran hak (registration of titles). Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan, kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan

¹⁵ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.114.

disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.¹⁶

Kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua cara yaitu :

1. Pendaftaran tanah secara sistematis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.
2. Pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan atau inisiatif dari pemilik tanah secara individual atau juga dilakukan oleh beberapa pemilik tanah secara masal dengan biaya dari pemilik tanah itu sendiri.¹⁷

Hambatan-hambatan yang terjadi dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

- a. Faktor kebijakan Pemerintah mengenai kewajiban perpajakan dalam kegiatan pendaftaran tanah.
Adanya kebijakan dari Pemerintah yang di atur di dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan) dengan penentuan apabila Nilai Perolehan Objek Tanah lebih besar maka dikenai pajak, sebaliknya apabila

Nilai Perolehan Objek Tanah lebih kecil maka tidak dikenai pajak.

- b. Faktor Kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat
Masyarakat pada umumnya kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, hal ini dilatarbelakangi masyarakat kurang mendapat informasi yang akurat tentang pendaftaran tanah. Karena kurangnya informasi yang akurat dan mudah dipahami masyarakat tentang pendaftaran tanah, akan mempengaruhi kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Kemudian anggapan masyarakat bahwa sertifikat hak atas tanah hanya dipandang dari nilai ekonomis saja, seperti:
 1. Anggapan bahwa sertifikat hanya diperlukan untuk menaikkan harga bidang tanah sebagai kompensasi dari biaya pengurusan sertifikat ke kantor pertanahan, sementara masyarakat beranggapan bahwa harga ekonomis suatu bidang tanah dinilai berdasarkan luas dan kualitas tanah tersebut.
 2. Anggapan sertifikat hanya diperlukan apabila ada keperluan untuk mengajukan pinjaman di bank sebagai jaminan pemberian kredit yang akan dijadikan sebagai objek hak tanggungan.
- c. Faktor Anggapan Masyarakat Diperlukan Biaya yang Mahal Untuk Melaksanakan Pendaftaran Tanah
Dalam hal Pendaftaran Tanah di Kabupaten Flores Timur sekalipun telah ada tarif Pendaftaran Tanah untuk setiap simpul dari Kegiatan Pendaftaran Tanah sesuai dengan PP No. 46 Tahun 2002 namun dalam prakteknya baik Pihak Pertanahan maupun pemerintah pada tingkat daerah/terkecil seperti Kepala Desa, Lurah, Camat dalam hal menerbitkan Alas Hak tetap melaksanakan pengutipan di luar ketentuan yang berlaku.
- d. Faktor anggapan diperlukan waktu yang lama dalam pengurusan sertifikat
Adanya anggapan masyarakat mengurus sertifikat hak atas tanah dibutuhkan waktu yang cukup lama. Sebagaimana terungkap dari salah satu masyarakat yang telah

¹⁶ Urip Santoso. *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm. 31-32

¹⁷ Adrian Sutedi (b), *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Cipta Jaya, 2006), hlm. 29

mendaftar tanahnya secara sporadik individual diketahui untuk jangka waktu pembuatan sertifikat paling cepat 3 atau 4 bulan dan paling lama 8 bulan bahkan ada yang sampai 1 tahun baru selesai.

- e. Faktor anggapan alas hak atas tanah yang dimiliki sudah sangat kuat

Masyarakat yang kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, sebagian beranggapan bahwa tanah-tanah yang sudah terdaftar itu bermakna jika tanah itu sudah suratnya (surat apapun namanya dan siapapun yang menerbitkannya) asalkan terkait pembuatannya dengan instansi Pemerintah berarti tanah tersebut sudah terdaftar dan merupakan alat bukti hak yang kuat, apalagi terhadap tanah yang diperoleh dari warisan umumnya anggota masyarakat mengetahui riwayat pemilik tanah. Padahal semua tanah yang dimiliki masyarakat dewasa ini telah ditetapkan pajak bumi dan bangunan (PBB)nya dalam rangka pemenuhan dan peningkatan pendapatan negara

- f. Sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif

Dengan sistem Negatif ini maka terbukalah kesempatan kepada orang lain untuk menggugat orang yang sudah memiliki sertifikat, sehingga ada keragu ragan pada masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya karena tidak menjamin secara mutlak Kepastian Hak atas tanahnya.

Dalam sistem negatif, apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya masih memungkinkan dibantah sepanjang bantahan bantahan itu memberikan alat bukti yang cukup kuat. Sistem negatif ini mempunyai kelemahan yaitu bahwa pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak.¹⁸

KESIMPULAN

Di Indonesia masih banyak tanah yang belum terdaftar. Pendaftaran tanah sangat penting dilakukan bagi seseorang yang tanahnya belum

didaftarkan dan belum bersertipikat. Karena apabila tidak segera didaftarkan, maka tanah yang dimiliki belum sah secara hukum dan bisa saja akan menimbulkan sengketa tanah dikemudian hari.

Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa asas-asas pendaftaran tanah yaitu Asas Sederhana, Asas Aman, Asas Terjangkau, Asas Mutakhir, Asas Terbuka. Ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (registration of deeds) dan sistem pendaftaran hak (registration of titles). Kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua cara yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Beberapa faktor hambatan yang terjadi dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah yaitu kebijakan Pemerintah mengenai kewajiban perpajakan dalam kegiatan pendaftaran tanah, Kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, anggapan Masyarakat Diperlukan Biaya yang Mahal Untuk Melaksanakan Pendaftaran Tanah, anggapan diperlukan waktu yang lama dalam pengurusan sertifikat, anggapan alas hak atas tanah yang dimiliki sudah sangat kuat.

REFERENSI

Gusti, I Nyoman Guntur, Pendaftaran Tanah, Kementrian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2014

Samun Ismail, Hukum Administrasi Pertanahan, Graha Ilmu, Yogyakarta 2013

Santoso Urip, Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah. Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2011

Sutedi Adrian, Sertifikat Hak Atas Tanah, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012

_____, Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah, (Jakarta: Cipta Jaya, 2006)

¹⁸Samun Ismail, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2013, Hal 122

_____, Peralihan Hak Atas Tanah dan
Pendaftarannya,, Sinar Grafika, Jakarta

<http://jateng.tribunnews.com/2014/09/24/seban-yak-412-juta-bidang-tanah-belum-terdaftar-di-agraria>