TINJAUAN MENGENAI TITLE INSURANCE DI HONG KONG

Oleh : Novina Sri Indiraharti, SH MH*

ABSTRAK
Adanya perubahan sistem pendaftaran tanah sejak Februari 2009, maka Hong Kong tidak lagi menggunakan sistem pendaftaran akta melainkan menjadi sistem pendaftaran hak. Dengan demikian sistem publikasinya berubah menjadi sistem publikasi yang positif, yang seharusnya tidak perlu ada title insurance karena orang dapat secara mutlak mempercayai kebenaran data yang disajikan dan berlaku indefeasible title. Kalaupun ada yang kehilangan hak atas tanah, maka Negara hanya memberikan indemnity fund. Permasalahananya adalah bagaimana pengaturan title insurance dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Hong Kong, dan risiko-risiko apa saja yang di-cover dalam title insurance apabila title insurance tersebut memang terdapat pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan di Hong Kong. Data itu diperoleh dari dokumen resmi pemerintah Hong Kong, seperti The Land Registration Ordinance, The Land Titles Ordinance, dan Insurance Companies Ordinance. Dari hasil analisis dapat disimpulkan bahwa baik di dalam The Land Registration Ordinance maupun The Land Title Ordinance, keduanya tidak mengatur tentang title insurance. Tetapi keberadaan title insurance dimungkinkan di Hong Kong, berdasarkan ketentuan dalam Section 64B Insurance Companies Ordinance. Adapun risiko-risiko di-cover dalam title insurance antara lain meliputi missing original title deeds, discrepancy in signatures or names, discrepancy in property description, missing or invalid powers of attorney, late registration of mortgage, dan errors in mortgage.

Kata Kunci: Hukum Agraria, Title Insurance

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang
Tanah mempunyai sifat unik dan dianggap sebagai benda yang sangat berharga sepanjang sejarah dunia. Pemilik tanah di setiap Negara erat kaitannya dengan sejarah yang membentuk Negara tersebut, dipengaruhi oleh sifat dan adat kebiasaan rakyatnya serta kepercayaan agarnya. Pengaruh ini menghasilkan berkembangnya suatu pemilihan tanah dan hukum yang khas bagi masing-masing negara. Kepeմiliki tanah yang dimaksud tergantung pada konsepsi hukum tanah yang digunakan oleh negara yang bersangkutan.

Pemilihan dan penguasaan tanah secara legal dibuktikan dengan dipunyainya sertaipikat hak atas tanah oleh pemegangnya. Dalam sertaipikat tersebut dapat dijumpai identitas tanah yang dimaksud. Identitas tanah berfungsi untuk memberi kepastian agar setiap tanah mempunyai kepribadian sendiri, sehingga setiap bidang

* Penulis merupakan Staff Pengajar Fakultas Hukum Universitas Trisakti
tanah dapat dikenal dan dibedakan dengan bidang tanah lainnya. Namun dalam prakteknya, biarpun si pemilik tanah mempunyai sertifikat sebagai bukti kepemilikan tanahnya, bisa saja ia menghadapi kemungkinan digugat dan bahkan dapat berakibat dia kehilangan hak atas tanahnya.

Hal ini sering terjadi pada suatu negara yang menggunakan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanahnya. Dalam sistem publikasi ini negara tidak menjamin kebenaran data tanah yang disajikan sehingga orang secara mutlak tidak boleh mempercayai kebenaran data itu. Dalam sistem publikasi negatif, menghasilkan produk pendaftaran tanah berupa sertifikat hak tanah yang berlaku sebagai tanda bukti hak yang kuat, namun tetap terbuka kemungkinan pemegang hak terdaftar kehilangan haknya apabila ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya. Berbeda dengan negara yang menggunakan sistem publikasi positif, dimana negara menjamin kebenaran data tanah yang disajikan, sehingga orang secara mutlak dapat mempercayai kebenaran data tersebut. Jika di kemudian hari ada pihak ketiga yang merasa mempunyai hak terhadap kepemilikan tanah tersebut maka secara hukum dia bisa menjadi kehilangan hak atas tanahnya.

Adanya kemungkinan menghadapi gugatan dari pihak ketiga serta risiko kehilangan hak atas tanahnya, menyebabkan pendaftaran tanah di negara yang menggunakan sistem publikasi negatif, seolah-olah belum memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah. Padahal untuk mewujudkan kepastian hukum terhadap kepemilikan atas tanah, di samping bergantung pada norma hukum juga ditentukan oleh penegakan hukum itu sendiri. Walau pun di beberapa negara telah digunakan lembaga-lembaga untuk mengatasi kelemahan dalam sistem publikasi negatif, seperti rechtsverwerking (di Indonesia), adverse possession (di negara-negara Common Law) ataupun acquisitive verjaring (Eropa Kontinental), tetap saja pemegang hak dapat kehilangan hak atas tanahnya.

---

1 Dalam sistem publikasi negatif, murni, orang tidak boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan sehingga selain dilakukan transaksi tanah (seperti jual beli) maka calon pembeli harus melakukan title search.

2 Muchtar Wahid, "Memahami Kepastian Hukum Hak Milik Atlas Tanah (Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis)", (Jakarta: Republika, 2008), hal. 86.

3 Rechtsverwerking sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 menetapkan bahwa pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah yang sudah terdaftar atas nama orang lain, tidak dapat lagi menuntut haknya setelah 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis. Dengan demikian orang yang merasa berhak dapat kehilangan hak atas tanahnya. Berbeda dengan adverse possession ataupun acquisitive verjaring, yang menetapkan bahwa jika seseorang menguasai tanah milik pihak lain tanpa izin, terlebih dahulu dengan pemiliknya dan setelah lewat waktu tertentu sebagaimana ditetapkan undang-undang, dapat menjadi pemiliknya.
Untuk mengatasi atau mengurangi risiko atas kemungkinan kehilangan hak atas tanah maka dalam negara yang menggunakan sistem publikasi negatif, setiap calon pembeli atau calon pemegang hak biasanya melakukan penelitian terlebih dahulu terhadap tanah yang bersangkutan (title search) dimana hasilnya selanjutnya diasuransikan kepada perusahaan asuransi (title insurance).

Dengan diterapkannya sistem title insurance, maka pemegang hak terdaftar dapat dilindungi, sedangkan pihak yang memenangkan perkara dalam peradilan mendapat pembayaran kompensasi oleh pihak asuransi. Selanjutnya sebagaimana dikemukakan oleh Alison Cooke:

"Title insurance provides protection against most common title defects as well as fraud, thereby enabling owners and lenders to mitigate the risks of ownership and mortgage validity. This provides greater certainty and allows for the development of deeper and more sophisticated capital market, for example, mortgage-backed securitization. This is a specialist financial service where Hong Kong has the opportunity to nurture and benefit from".

Title insurance semula diterapkan di negara-negara yang menggunakan sistem publikasi negatif, seperti Amerika Serikat. Tetapi saat ini tidak menutup kemungkinan bagi negara-negara yang menganut sistem publikasi positif pun dapat menerapkan title insurance, seperti Australia, Kanada, Inggris. Begitu pula halnya dengan Hong Kong.

Hong Kong merupakan wilayah otonom dalam pemerintahan di China, dimana China berdasarkan kesepakatannya dengan Inggris, merupakan negara yang memberlakukan 2 (dua) sistem hukum. Dalam kesepakatan itu, seharusnya Hong Kong menggunakan ketentuan pertanahan sebagaimana yang berlaku di negara Inggris.

---

4 Title insurance is used by owners and lenders not only to protect their interest but also to make the process of land acquisition/disposal or the process of funding more efficient. Tersedia di http://www.anzdic.org.au, tanggal 12 Juni 2009.

5 Cooke, Alison, "Title Insurance - Hong Kong Leads Innovation in Asia", Lens Newsletter 03/2007 No. 24, Published by The Office of the Commissioner of Insurance.


7 Sistem pendaftaran tanah di Inggris menggunakan sistem pendaftaran hak (registration of titles) dengan sertipikat sebagai alat bukti yang sifatnya mutlak. Dalam sistem ini Negara secara mutlak menjamin kebenaran data yang disajikan sehingga orang dapat mempercayai kebenaran data tanah itu.
tetapi dalam prakteknya sampai dengan tahun 2008 Hong Kong menggunakan sistem pendaftaran akta (registration of deeds) dengan sistem negatif dalam publikasinya. Hal ini bisa mengakibatkan si pemilik tanah menjadi kehilangan hak atas tanahnya. Untuk mengantisipasi risiko terhadap adanya gugatan dari pihak ketiga, yang dapat mengakibatkan si pemilik tanah menjadi kehilangan hak atas tanahnya, maka Hong Kong menerapkan title insurance.

Namun sejak Februari 2009, sistem pendaftaran di Hong Kong mengalami perubahan, yaitu tidak lagi menggunakan sistem pendaftaran akta melainkan menjadi sistem pendaftaran hak. Dengan demikian sistem publikasinya berubah menjadi sistem publikasi yang positif, yang seharusnya tidak perlu ada title insurance karena orang dapat secara mutlak mempercayai kebenaran data yang disajikan dan berlaku indefeasible title. Kalaupun ada yang kehilangan hak atas tanah, maka Negara hanya memberikan ganti kerugian.

Bagaimana pengaturan mengenai title insurance di Hong Kong merupakan pertanyaan yang akan dianalisis, karena sejak Februari 2009 sistem pendaftaran tanah di Hong Kong telah mengalami perubahan, menjadi sistem pendaftaran hak, sehingga apakah perubahan tersebut turut mempengaruhi berlakunya title insurance, karena dalam peraturan perundang-undangan pertanahan yang baru (The Land Title Ordinance (Cap.585)) di Hong Kong dikenal istilah indemnity fund, bukan title insurance. Andaikata pengaturan indemnity fund sama dengan title insurance, maka risiko-risiko apa saja yang dicover di dalamnya.

B. TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI TITLE INSURANCE

1. Pengertian Title Insurance

Title insurance untuk pertama kalinya dicetuskan di negara Amerika Serikat, karena negara ini menganut sistem pendaftaran akta (registration of deeds) dalam pendaftaran tanahnya. Hal ini menyebabkan si pemegang hak dapat sewaktu-waktu kehilangan hak atas tanahnya. Sebagaimana disebutkan dalam Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition:

"Under a system of registration of deeds, a copy of the transfer document is deposited a deeds registry. An entry in the registry then provides evidence of the vendor’s right to sell. In part of the United

Jika seseorang memperoleh hak atas tanah itu karena pemindahan hak, diperolehnya dengan itikad baik dan dengan pembayaran, kemudian selanjutnya didaftar, maka orang yang bersangkutan memperoleh hak yang tidak dapat diganggu gugat (indefeasible title), karena dalam sistem ini dikenal juga ungkapan title by registration dan the register is everything.

States of America, private registers are operated by insurance companies that underwrite any losses that may arise through defects in the title. This is known as title insurance. Under title insurance, the purchaser pays a premium to obtain the necessary guarantee. If fraud takes place and a purchaser of land finds that the title is invalid, the insurance company will pay compensation. This system does not however support general land management.

Maka untuk meng-cover risiko kehilangan hak atas tanah, didirikanlah perusahaan title insurance. The Law Property Assurance and Trust Society, adalah perusahaan asuransi yang pertama kalinya meng-cover risiko title insurance. Perusahaan ini didirikan di Pennsylvania pada tahun 1853.

Title insurance dalam perkembangannya sudah berlaku di banyak negara, seperti Kanada, Australia, Inggris, Irlandia, Mexico, Selandia Baru, China, Korea dan negara-negara Eropa lainnya. Jika dilihat dari negara-negara yang sudah menerapkan title insurance tersebut, ternyata title insurance tidak saja berlaku bagi negara yang menganut sistem pendaftaran akta tetapi juga berlaku di negara-negara yang menganut sistem pendaftaran hak, seperti Inggris, Australia dan sebagainya.

Karena title insurance adalah "indemnity insurance against financial loss from defects in title to real property and from the invalidity or unenforceability of mortgage liens". Dengan demikian title insurance merupakan perlindungan bagi pemilik tanah atau perlindungan bagi kepemilikan kreditur terhadap risiko kehilangan hak atas tanahnya.

Pada hakakatnya asuransi atau pertanggungan itu sendiri dapat diartikan sebagai alat untuk melindungi seseorang atas kerugian yang mungkin diterimanya terhadap peristiwa yang tidak pasti. Sebagaimana diungkapkan oleh William Jr dan Heins, bahwa: 10

"Insurance is the protection against financial loss provided by insurer"

Kemudian disebutkan pula bahwa:

"Insurance is a device by means of which the risk of two or more persons or firm are combined through actual or promises, contribution fund out of which claiments are paid".

Dari segi yuridis, menurut Crawford sebagaimana dikutip oleh Magee dan Bickelhaupt, asuransi diartikan sebagai berikut 11.

---


11 Ibid.
"Insurance is a contract by which the one party, in consideration of price paid to him adequate to the risk, becomes security to the other that he shall not suffer loss, damage, or prejudice by the happening of the perils specified to certain things may be exposed to them".

Dengan demikian asuransi merupakan suatu perjanjian antara satu pihak yang akan mendapat imbalan pembayaran sesuai dengan risikonya dengan pihak lain, sehingga pihak pertama mendapat perlindungan dari kemungkinan menderita kehilangan, kerusakan, atau kerugian dari suatu peristiwa yang menimbulkan bahaya baginya.

Sedangkan menurut H.M.N. Purwosutjipto, asuransi adalah suatu perjanjian timbal balik antara penanggung dan tertanggung, dengan penanggung mengikatkan diri untuk melakukan pembayaran ganti kerugian dan/atau sejumlah uang yang ditetapkan pada waktu penutupan perjanjian kepada tertanggung atau orang lain yang ditunjuk pada waktu terjadinya peristiwa tak tentu dan tertanggung mengikatkan diri untuk membayar uang premi.

Dari pengertian di atas dapat dikatakan bahwa ada 2 (dua) pihak yang terlibat dalam suatu perjanjian asuransi, yakni pihak penanggung, yaitu perusahaan asuransi yang akan melakukan pembayaran ganti kerugian jika terjadi peristiwa tak tentu, dan pihak tertanggung, yaitu pihak yang wajib membayar uang premi. Dalam asuransi, premi atau biaya bersuransi merupakan prasyarat adanya perjanjian asuransi, karena tanpa adanya premi maka tidak akan ada asuransi.

*Title insurance* berbeda dengan jenis asuransi jiwa, dimana dalam asuransi asuransi pada umumnya merupakan suatu perjanjian untuk yang mewajibkan penanggung untuk memberikan ganti rugi atau menjamin terhadap risiko kecelakaan ataupun kematian tertanggung di kemudian hari. *Title insurance* merupakan asuransi untuk melindungi tertanggung dari risiko kehilangan tanahnya.

Sebagaimana disebutkan bahwa:

> "title insurance generally insures against losses caused by title problems that have their source in past events. This often results in the curing of title defects or the elimination of adverse interests from the title before a transaction takes place. Title insurance companies attempt to achieve this by searching public records to develop and document the chain of title and to detect known claims against or defects in the title to the subject property. If liens or encumbrances are found, the insurer may require that steps be taken to eliminate them (for example, obtaining a release of an old mortgage or deed of trust)

---

12 Purwosutjipto, H.M.N., "Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 6: Hukum Pertanggungan", (Jakarta: Djambatan, 1990), hal. 10.

that has been paid off, or requiring the payoff before issuing the title policy. In the alternative, it may except from the policy’s coverage those items not eliminated. Title plants are sometimes maintained to index the public records geographically, with the goal of increasing searching efficiency and reducing claims.
There are several matters that can affect the title to land that are not disclosed by the recording system but that are covered by the policies. Some examples are deeds executed by minors or mentally incompetent persons, forged instruments (in some cases), corporate instruments executed without the proper corporate authority and errors in the public records. However, historically, these problems have not amounted to a high percentage of the losses paid by the insurers. A more significant percentage of losses paid by the insurers are the result of errors and omissions in the title examining process itself*.
Selain itu title insurance mempunyai karakteristik yang berbeda dengan jenis asuransi lainnya, dimana risiko yang dicoover dalam title insurance tidak saja terhadap peristiwa yang disebutkan dalam polis, tetapi dapat berupa peristiwa yang terjadi di luar polis.

2. Obyek Yang Diasuransikan Dalam Title Insurance
Dalam setiap asuransi pasti ada obyek yang dapat diasuransikan. Dalam title insurance, obyek yang dapat diasuransikan adalah hak atas tanah yang berstatus fee simple estate* dan hak jaminan atas tanah yang berupa mortgage. Selain itu title insurance juga mengcover risiko terhadap hak kepemilikan lainnya, termasuk easement, lease atau life estate. Namun apabila sebidang tanah dijadikan jaminan hutang, maka title insurance belum tentu dibutuhkan oleh setiap lenders atau krediturnya. Biasanya kreditur lebih menghendaki asuransi kebakaran dan jenis-jenis asuransi lainnya untuk melindungi piutang para kreditur tersebut.

3. Jenis-jenis Polis Dalam Title Insurance
Polis merupakan suatu dokumen yang berisikan segala syarat-syarat mengenai suatu perjanjian asuransi, yang dikeluarkan dan ditandatangani oleh perusahaan asuransi sebagai penanggung. Polis sendiri bukanlah merupakan suatu kontrak atau perjanjian, akan tetapi merupakan bukti adanya suatu perjanjian. Dalam title insurance pun perjanjian asuransi dibuktikan dengan adanya polis, dimana polis title

* The fee simple estate is the largest estate in terms of duration (it is potentially infinite in duration) and is as near to "absolute ownership" as it is possible to achieve under English land law. The word "fee" connotes inheritability and "simple" indicates that right to inherit is unrestricted (i.e. it is inheritable by general heirs whether ascendants or descendants). The fee simple is virtually everlasting in that it continues as long as the person entitled for the time being has "heirs' left to inherit. The classic words of limitation used to create such an estate are "to (X) and his heirs". Michael Haley, "Nutsheils, Land Law", Seven Edition, (London: Sweet & Maxwell, 2007), page 12.
insurance adalah "a contract of indemnity between the insurance company and the owner of an interest in real property"\textsuperscript{15}. Dalam title insurance, ada 3 (jenis) polis yang dikenal, yaitu:

a. Owner's policy

The owner's policy memberi jaminan kepada purchaser\textsuperscript{16} sebagai tertanggung bahwa hak atas kepemilikan yang dilimpahkan kepada purchaser itu bebas dari semua kelemahan/cacat, liens dan juga melindungi si purchaser terhadap kehilangan dan kerugian yang dikerita jika tanah tersebut tidak dapat dijual (the title is unmarketable). Selain itu polis ini juga meng-cover risiko no right of access to the land.

Batas tanggung jawab dalam the Owner's policy adalah sebatas harga yang dibeli oleh purchaser. Seperti jenis risiko lainnya, risiko-risiko yang di-cover dalam The Owner's Policy bisa ditambah atau dihilangkan dengan apa yang disebut endorsement\textsuperscript{17}. Premi untuk polis akan dibayar oleh penjual atau pembeli sebagai tanda persetujuan. Namun sebaiknya konsumen sebagai calon pembeli menanyakan terlebih dahulu berapa biaya yang harus dikeluarkan untuk title insurance sebelum menandatangani perjanjian real estate (real estate contract) tersebut, yang membuktikan bahwa mereka membeli untuk title charges.

Dalam setiap perbuatan hukum terhadap sebidang tanah, maka ada beberapa pihak yang terlibat. Misalnya, seorang pengacara untuk real estate, pialang, escrow officer (di negara bagian barat), atau loan officer. Biasanya mereka memberikan informasi secara terperinci mengenai berapa besarnya biaya title search dan asuransi sebelum perjanjian real estate (the real estate contract) ditandatangani. Adapun yang di-cover dalam title insurance adalah selama orang orang yang diasuransikan tersebut mempunyai kepentingan atas tanah yang bersangkutan dan dalam title insurance tak ada premi tambahan yang dibayar sesudah polis dikeluarkan\textsuperscript{18}.

b. Lender's policy

Lender's policy sering disebut juga sebagai loan policy, merupakan polis yang khusus diperuntukkan dalam perjanjian mortgage. Secara umum, polis ini mengikuti bendanya di tangan siapapun, sehingga jika tanah itu dipindahkan kepada pihak lain, maka polis ini memberi keuntungan bagi pihak tersebut (the purchaser of the loan) apabila tanah sebagai jaminan itu dijual. Polis ini memberikan

\textsuperscript{15}Tersedia di http://www.indopedia.org/Title_insurance.html, tanggal 12 Juni 2009.

\textsuperscript{16}This includes any person who takes the property by sale, mortgage, will, lease or otherwise, but excludes any acquisition by operation of law. Op.Cit. Michael Haley, page. 20.

\textsuperscript{17}A clause in an insurance policy detailing an exemption from or change in coverage.

\textsuperscript{18}Tersedia di http://www.indopedia.org/Title_insurance.html, tanggal 12 Juni 2009.
fasilitas yang sangat baik jika mortgage itu dijual di pasar sekunder.

Terhadap asuransi ini, The American Land Title Association ("ALTA") telah membuat format secara universal yang dapat digunakan di semua negara. Adapun risiko yang dicover dalam asuransi ini adalah:

1. The title to the property on which the mortgage is being made is either:
   a) Not in the mortgage loan borrower,
   b) Subject to defects, liens or encumbrances, or
   c) Unmarketable.

2. There is no right of access to the land.

3. The lien created by the mortgage:
   a) is invalid or unenforceable,
   b) is not prior to any other lien existing on the property on the date the policy is written, or
   c) is subject to mechanic’s liens under certain circumstances.

Selanjutnya di dalam loan policy ini, ALTA juga menetapkan bahwa perusahaan asuransi dapat meng-cover risiko satu sampai dengan empat rumah yang dibebani mortgage dalam satu polis sepanjang benda-benda jaminan tersebut masih atas nama satu orang pemilik selaku debitur sehingga tidak perlu dibuatkan polis tersendiri untuk tiap-tiap mortgage.

c. Construction loan policy

Dalam polis ini ditentukan bahwa title insurance for construction loans require a Date Down endorsement which recognizes that the insured amount for the property has increased due to construction funds that have been vested into the property.

Pada umumnya menjamin pemilik dan yang menyewakan dari sesuatu yg terjadi di masa laiu. Dalam keadaan tertentu, di beberapa negara, perlindungan apat diberikan terhadap suatu kejadian yang mungkin timbul setelah diterbitkannya polis.

---

19 Ibid.

20 In the United States, the American Land Title Association (ALTA) is a national trade association of title insurers. ALTA has created standard forms of title insurance policy "packages" (standard terms and conditions) for Owners, Lenders and Construction Loan policies. ALTA forms are used in most, but not all, U.S. states. ALTA also offers special endorsement forms for each policy; endorsements amend and typically broaden the coverage given under a basic title insurance policy. ALTA does not issue title insurance; it provides standardized policy and endorsement forms that most title insurers issue. Ibid.

21 Ibid.

22 Ibid.
C. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Title Insurance dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Hong Kong

Hong Kong sebagai wilayah administratif dari pemerintahan China, sampai dengan Desember tahun 2008, tidak menerapkan sistem pendaftaran hak (registration of titles) dalam pendaftaran tanahnya. Menurut Mr. Noel M Glessen disebutkan bahwa ada 3 hal mendasar mengapa Hong Kong tidak menerapkan sistem pendaftaran hak, yaitu:

a. It had a registration which, although in essence one of deeds registration, was also one of land registration. That is to say, the deeds were registered in relation to the land, and the land register was usually a very useful and fairly reliable index of almost everything that had taken place on the title of an individual parcel of land or unit in a building since the grant of the Government lease. So, although there is no title registration system in Hong Kong, as the deeds registration ‘show in a clear and accurate manner the devolution of title to each lot or section and details of all incumbrances’, in practice, the system is regarded as virtually equivalent to registration of title.

b. The system had evolved since its introduction by the Land Registration Ordinance in 1844 into one which, because of way it was operated by conveyancing solicitors and the Land Registry, was already something like a title system, in practice at least. If not in law. Scrutiny of title by solicitors and possession and handling over the title deeds, together with scrutiny of deeds and memorials by staff of the Land Registry, were important components of the system which, as a result, was somewhere between a deeds system (with all inherent weaknesses) and a title system.

c. Land registration was only one of the sub-department of the Registrar General’s Department, a federal government department established in 1949 which, amazing as it may now seem, included, apart from the Land office, also the Companies Registries, the Official Trustee, the Official Solicitors and the Money Lenders Registry. With function as many and as diverse as these, it would not be easy for a Registrar General to give to land titles registration the time and attention the introduction of such a system would deserve. Nevertheless, significant operational improvements were made to the deeds system from time to time over the years and these, too, helped to maintain its efficacy.

---

Dengan tidak berlakunya sistem pendaftaran hak, maka Hong Kong menganut sistem pendaftaran akta dimana surat tanda buktinya berupa deeds. Apabila suatu negara menganut sistem pendaftaran akta, maka sistem publikasinya adalah sistem publikasi negatif.

Dalam sistem publikasi negatif, orang selalu menghadapi kemungkinan digugat dan sewaktu-waktu dapat kehilangan hak atas tanahnya. Untuk mengantisipasi risiko tersebut, biasanya terdapat lembaga acquisitive verjaring ataupun adverse possession. Berlakunya lembaga adverse possession di Hong Kong bervariasi jangka waktunya. Jika seorang menganut tanah (the adverse possessor) setelah sekian tahun lamanya dan lemyata yang memiliki tanah tidak dapat menunjukkan/gagal membuktikan bahwa dialah pemiliknya, maka yang menguasai dapat memiliki tanah yang bersangkutan. Orang tersebut dapat dilindungi setelah 20 tahun sejak diperolehnya hak itu (apabila hak itu diperoleh sebelum tanggal 1 Juli 1991). Namun apabila diperoleh setelah tanggal 1 Juli 1991, maka jangka waktu perlindungannya adalah setelah 12 tahun sejak diperolehnya hak itu.24 Tetapi jika perolehan hak itu adalah karena tindakan dari Pemerintah, maka jangka waktunya adalah 60 tahun.25

Sebagaimana kelenturan dalam sistem pendaftaran akta, maka Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Demikian pula di dalam Section 23A Land Registration Ordinance (Cap. 128) disebutkan bahwa Pejabat Kantor Pertanahan tidak bertanggung jawab apabila kerugian itu:

a. for registering, in good faith, any deed, conveyance or other instrument in writing, or judgment, notwithstanding any error, omission or defect therein;

b. for registering, in good faith, any deed, conveyance, or other instrument in writing, or judgment, which does not affect any parcels of ground, tenements or premises in Hong Kong; or

c. for any damage to or loss or destruction of any memorial or any deed, conveyance or other instrument in writing, or judgment, registered or delivered for registration or any document in his

24 Limitation Ordinance (Cap 347) s 7 as amended by the Limitation (Amendment) Ordinance 1991 (31 of 1991) s 5, commencing 1 July 1991 (sl (2)), ibid.

25 Dalam section 7 Limitation Ordinance 1965 ditentukan bahwa:

(1) No action shall be brought by the Government to recover any land after the expiration of 60 years from the date on which the right of action accrued to the Government or, if it first accrued to some person through whom the Government claims, to that person.

(2) No action shall be brought by any other person to recover any land after the expiration of 12 years from the date on which the right of action accrued to him or, if it first accrued to some person through whom he claims, to that person.

Provided that, if the right of action first accrued to the Government through whom the person bringing the action claims, the action may be brought at any time before the expiration of the period during which the action could have been brought by the Government, or of 12 years from the date on which the right of action accrued to some person other than the Government, whichever period first expires.
custody unless such damage, loss or destruction was due to his act and such act—
1) was not authorized by or under this Ordinance; and
2) was done negligently or with intent to cause such damage, loss or destruction. (Added 56 of 1980 s.6. Amended 56 of 1992 s. 15)

Dengan demikian pemilik tanah dapat saja sewaktu-waktu kehilangan hak atas tanahnya. Adanya kemungkinan kehilangan hak atas tanah, maka calon pemegang hak atau kreditur biasanya melakukan title search lebih dahulu dan katau di Amerika Serikat, maka hasil title search itu diasuransikan (title insurance).

Berdasarkan hal tersebut maka seporti halnya di Amerika, sebetulnya di Hong Kong dimungkinkan berlaku title insurance dimana orang selalu dapat menghadapi kemungkinan digugat karena government gives no guarantee that title is good and the Law Society has commented that it is rare to find a perfect title. Typical risks include the 30-day registration period, missing government leases, property owned by a third party, defects due to fraud and undue influence.

Walaupun demikian, dalam Article 6 The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China ditetapkan bahwa Pemerintah melindungi hak kepemilikan harta pribadi sesuai dengan hukum. Berarti walaupun di satu sisi seseorang bisa kehilangan hak atas tanahnya tetapi orang tersebut dapat saja menerima ganti kerugian atau kompensasi dari pihak lain, dan salah satu caranya adalah dengan memberi peluang kepada perusahaan asuransi untuk meng-cover risiko kehilangan hak atas tanah (title insurance). Tetapi title insurance itu sendiri tidak terdapat pengaturannya secara khusus di dalam The Land Registration Ordinance tersebut.

Ketentuan yang mengatur tentang asuransi hanyalah terdapat di dalam Insurance Companies Ordinance (Cap. 41), tetapi Ordinance inipun hanya mengatur mengenai cara pendirian perusahaan asuransian. Insurance Companies Ordinance, memungkinkan suatu perusahaan asuransi untuk meng-cover risiko-risiko dalam asuransi jiwa, asuransi kerugian dan asuransi tanggung jawab.

Di dalam Section 64B Insurance Companies Ordinance ditetapkan bahwa tidak ada perjanjian asuransi tanpa ada kepentingan. Artinya harus ada kepentingan yang dapat diasuransikan. Kepentingan yang dapat diasuransikan merupakan prinsip yang sangat penting dalam setiap perjanjian asuransi. Agar kepentingan itu dapat diasuransikan, maka kepentingan itu harus legal dan patut (legal and equitable). Untuk membuktikan apakah kepentingan itu legal dan patut, maka harus dibuktikan dengan surat-

---

surat resmi (otentik) dari harta benda yang bersangkutan. Dengan demikian title insurance dimungkinkan berlaku karena dalam asuransi ini ada kepentingan yang dapat diasuransikan (insurable interest), seperti property not belonging to owner, forgery, fraud, undue influence, duress and incapacity, recorded illegal structures, dan sebagainya.

Title insurance sendiri sebenarnya bukanlah termasuk asuransi jiwa tetapi lebih merupakan sebagai asuransi kerugian. Tetapi bedanya adalah, kalau asuransi kerugian hanya mendapat ganti kerugian terhadap risiko-risiko yang disebut di dalam polis. Sedangkan risiko yang dicover dalam title insurance meliputi juga risiko yang terjadi setelah polis ditanda tangani.

Sejak Desember 2008, sistem pendaftaran tanah di Hong Kong mulai dikonversi dari sistem pendaftaran akta menjadi sistem pendaftaran hak, dengan apa yang disebut "The Daylight Conversion Mechanism". Dengan demikian tidak lagi berlaku ketentuan The Land Registration Ordinance, melainkan berlaku The Land Title Ordinance (Cap. 585). Alasan pemerintahan Hong Kong menggunakan sistem pendaftaran hak adalah karena:

1. Tidak memerlukan prosedur yang berbelit-belit dalam pendaftarannya;
2. Buku Tanah sebagai tanda bukti hak, disimpan di Kantor Pertanahan;
3. Kantor Pertanahan tidak perlu menyimpan dokumen-dokumen sebelumnya yang membuktikan hak kepemilikan hak itu (historical records of titles).

Dalam sistem pendaftaran hak, negara menjamin kebenaran data yang disajikan dan atas dasar tersebut maka di dalam Section 84 The Land Title Ordinance diatur tentang Indemnity, dimana Negara bertanggung jawab atas kerugian yang diderita seseorang jika karena pendaftaran seseorang kehilangan hak atas tanahnya. Tetapi Negara tidak memberikan ganti kerugian apabila seseorang yang karena kesalahannya sendiri menyebabkan kehilangan hak atas tanahnya. Selain itu juga Negara tidak akan memberikan ganti kerugian pemilik tanah mendaftarkan tanahnya sebelum the date of registration of the registered land.

---

28 No indemnity shall be payable under subsection (1) to a person who—:
(a) has himself caused or substantially contributed to the loss by his fraud or negligence;

or

(b) derives title (otherwise than under a registered disposition made in good faith and for valuable consideration) from a person who so caused, or substantially contributed to the loss. Section 84 LTO (Chapter 585).

30 "date of first registration" means—
(a) in relation to registered land, the date determined in accordance with section 22 of this Ordinance or section 3 of Schedule 1, whichever is applicable; and
Ketentuan tentang *Indemnity* diatur dalam Section 84 sampai dengan Section 90 *The Land Title Ordinance*. Dalam pasal-pasal tersebut ditetapkan bahwa ganti kerugian dapat diberikan jika seseorang menjadi kehilangan hak atas tanahnya akibat kesalahan yang dilakukan oleh Petugas kantor pertanahan dalam memasukkan data pertanahan atau *loss due to mistake* ataupun karena haknya dihapus oleh Negara. Selain itu diatur pula mengenai prosedur pengajuan ganti kerugiannya serta batas waktu pengajuan klaimnya. Namun walaupun sudah ada ketentuan tentang *Indemnity* di dalam *The Land Title Ordinance*, yang memberikan ganti kerugian kepada pemilik tanah yang kehilangan hak atas tanahnya, tetapi *title insurance* masih berlaku di Hong Kong. Hal ini didasarkan pada ketentuan di dalam *Insurance Companies Ordinance*, yang mengatur tentang *insurable interest* tadi.

2. Risiko-risiko yang di-cover dalam *title insurance* tersebut memang terdapat pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan di Hong Kong

Baik pada saat berlakunya sistem pendaftaran akta berdasarkan *The Land Registration Ordinance* maupun sejak berlakunya sistem pendaftaran hak menurut *The Land Title Ordinance*, keduaunya tidak mengatur tentang *title insurance*. Di dalam *The Land Title Ordinance* sendiri hanya diatur tentang *indemnity* (Section 84 sampai dengan Section 90), yang memberikan ganti kerugian kepada pihak yang kehilangan hak atas tanahnya akibat kelalaian atau kesalahan Pejabat Kantor Pertanahan dalam membukukan hak atas tanah seseorang. Prosedur pengajuan klaim *indemnity* tersebut diajukan ke Pengadilan dengan batas waktu pengajuan klaimnya adalah 2 (dua) tahun sejak tanggal si pemilik tanah kehilangan hak atas tanahnya. Hal ini tertuang di dalam Section 6 *The Limitation Ordinance* (Cap. 347).

Dalam Section 84 *The Land Title Ordinance* ditetapkan bahwa tidak ada ganti kerugian yang dibayarkan kepada pihak yang:

a. has himself caused or substantially contributed to the loss by his fraud or negligence; or

b. derives title (otherwise than under a registered disposition made in good faith and for valuable consideration) from a person who so caused or substantially contributed to the loss.

Tetapi dengan berlakunya *Insurance Companies Ordinance* maka walaupun sistem pendaftaran tanah di Hong Kong telah dikonversi menjadi sistem pendaftaran hak, sampai saat ini masih berlaku *title insurance*, berdasarkan Section 64B *Insurance Companies
Ordinance tersebut. Section 64B menetapkan bahwa “harus ada kepentingan dalam setiap asuransi”.

Kepentingan (interest) merupakan salah satu prinsip yang harus ada dalam setiap perjanjian asuransi. Jika pada saat diadakan pertanggungan atau asuransi ternyata tidak mempunyai kepentingan terhadap harta benda yang diperlengkungkan maka perusahaan asuransi tidak diwajibkan untuk memberikan ganti kerugian jika terjadi kerugian. Kepentingan yang diasuransikan tersebut biasanya timbul karena pemilik, tetapi bisa juga timbul karena bukan pemilik, seperti pemegang mortgage.

Selain prinsip kepentingan, prinsip yang penting dalam perjanjian asuransi adalah prinsip ganti kerugian (indemnity). Dalam prinsip indemnity ditetapkan bahwa ganti kerugian baru akan dibayarkan jika timbul kerugian. Berpedoman kepada prinsip ini, maka tertanggung akan memperoleh ganti kerugian dari perusahaan asuransi, dengan tujuan:

a. Mengembalikan tertanggung ke posisinya semula seperti halnya sebelum kerugian menimpanya; atau
b. Menghindarkan tertanggung dari bangkrut sedemikian rupa sehingga ia mampu berdiri di tempatnya semula seperti halnya sebelum kerugian menimpanya.

Dalam The Land Title Ordinance ditetapkan bahwa ganti kerugian hanya dapat diberikan jika seseorang kehilangan hak atas tanah dikarenakan Petugas Kantor Pertanahan telah melakukan kesalahan dalam pembukuan hak atas tanahnya. Namun jika kehilangan hak atas tanah karena kelalaian dari si pemilik tanah sendiri atau orang itu memperoleh hak itu karena itikad baik (good faith) dari orang yang menyebabkan kehilangan maka Negara tidak akan memberikan ganti kerugian. Sedangkan risiko yang bisa diberikan pembayaran ganti rugi oleh perusahaan asuransi dalam title insurance lebih luas dibandingkan apa yang diatur dalam The Land Title Ordinance.

Di Hong Kong, jangka waktu pendaftaran hak adalah 30 hari sejak terjadinya transaksi pemindahan hak atau bagi mortgage adalah 180 hari sejak debitur tidak mampu melunasi hutangnya. Untuk itu dibutuhkan title insurance, untuk melindungi pemilik tanah yang bersangkutan dengan cara memberi ganti kerugian atas kehilangan atau kerugian yang mungkin diterimanya.

Pada waktu masih berlaku sistem pendaftaran akta, risiko-risiko yang di-cover dalam title insurance di Hong Kong, yaitu:

---

30 Purba, Radiks, "Memahami Asuransi di Indonesia" (Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo, 1995), hal. 46.

a. Missing original title deeds
b. Discrepancy in signatures or names
c. Discrepancy in property description
d. Missing or invalid powers of attorney
e. Incomplete or illegible Government lease
f. No certificate of exemption or compliance
g. Breach of Government Lease

Di samping itu perusahaan asuransi juga dapat men-cover risiko karena:

a. Lack of ownership
b. Fraud, forgery, duress and incompetency
c. Documents not being properly signed or authorised
d. Invalid transfers
e. Any defects in titles
f. Encumbrances on title
g. 3rd parties interests in property

Besarnya premi yang dibayarkan oleh tertanggung adalah sebesar 0.1% dari jumlah pertanggungan.

Berdasarkan The Daylight Conversion Mechanism (yang mengkonversi sistem pendaftaran tanah di Hong Kong menjadi sistem pendaftaran hak) dan adanya peraturan Insurance Companies Ordinance maka title insurance masih berlaku di Hong Kong. Karena dalam sistem pendaftaran yang baru, tetap saja title is a risk management issue, yang bisa berupa:

a. Property not belonging to owner
b. Defects in title
c. Forgery, fraud, undue influence, duress and incapacity
d. Recorded illegal structures
e. Breaches of the occupation permit
f. Third party rights of possession
g. Deceptive execution
h. Prior encumbrances on title

Title insurance dapat berlaku juga terhadap mortgage, dimana risiko yang dicover bisa berupa:

a. Late registration of mortgage
b. Errors in mortgage
c. Invalid mortgage
d. Mortgage subject to prior encumbrance such as a charging order
e. Matter of opinion
D. PENUTUP

Berdasarkan paparan di atas maka dapat disebutkan bahwa baik pada saat berlakunya sistem pendaftaran akta berdasarkan The Land Registration Ordinance, maupun sejak berlakunya sistem pendaftaran hak menurut The Land Title Ordinance, kedua ketentuan tersebut tidak mengatur tentang title insurance. Di dalam The Land Title Ordinance hanya diatur tentang indemnity, yang memberikan ganti kerugian kepada pihak yang kehilangan hak atas tanahnya akibat kelalaian atau kesalahan Pejabat Kantor Pertanahan. Tetapi ada ketentuan tersendiri yaitu insurance Companies Ordinance, yang mengatur tentang bagaimana mendirikan perusahaan asuransi. Di dalam Section 64B ditetapkan bahwa dalam setiap perjanjian asuransi harus ada kepentingan yang dapat diasuransikan. Adanya ketentuan tersebut maka perusahaan asuransi dapat menawarkan jenis polis apa saja sepanjang perjanjian asuransi itu memuat kepentingan yang dapat diasuransikan, tanpa terkecuali kepentingan dalam kepemilikan tanah. Dalam setiap kepemilikan tanah, setiap pemegang hak dapat saja menghadapi risiko kehilangan hak atas tanahnya, maka keberadaan title insurance dimungkinkan di Hong Kong, berdasarkan ketentuan dalam Section 64B tersebut.

Walaupun pengaturan title insurance tidak mendapat pengaturan secara tegas di dalam peraturan perundang-undangan di Hong Kong, tetapi keberadaannya tetap dimungkinkan berdasarkan Section 64B. Adapun risiko-risiko yang merupakan kepentingan yang dapat diasuransikan di dalam title insurance meliputi missing original title deeds, discrepancy in signatures or names, discrepancy in property description, missing or invalid powers of attorney, Incomplete or illegal Government lease, no certificate of exemption or compliance, dan breach of Government Lease. Selain itu perusahaan asuransi juga dapat men-cover risiko karena lack of ownership, fraud, forgery, dures and incompetency, documents not being properly signed or authorised, invalid transfers, any defects in titles, encumbrances on title, 3rd parties interests in property. Sedangkan yang berkaitan dengan mortgage, title insurance juga bisa berlaku dalam setiap perjanjian pemberian mortgage, karena di dalamnya ada unsur kepentingan baik bagi kreditur maupun debitur sendiri. Risiko dalam mortgage, bisa berupa keterlambatan dalam pendaftaran mortgage (late registration of mortgage), kesalahan (errors in mortgage), mortgage yang tidak sah, mortgage subject to prior encumbrance such as a charging order maupun matter of opinion.

E. DAFTAR PUSTAKA


Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum" (Jakarta: Kencana, 2007).

Purba, Radiks, "Memahami Asuransi di Indonesia" (Jakarta: PT Pustaka Binaan Pressindo, 1995).


**Artikel:**
Cooke, Alison, "Title Insurance – Hong Kong Leads Innovation in Asia", Lens Newsletter 03/2007 No. 24, Published by The Office of the Commissioner of Insurance.

**Website:**
http://www.anzlic.org.au
http://www.indopedia.org/Title_insurance.html
http://www.rpomagazine.com