

Bulletin LMPDP

Land

Media Pengembangan Kebijakan Pertanahan
Edisi 05, Nov 07 - Jan 08

ISSN 1978-7626



Pendaftaran Tanah

LEMBAGA *RECHTSVERWERKING*
SOLUSI MENGATASI SENGKETA TANAH ?

Rangkaian Permasalahan
Pendaftaran Tanah Pertanian
di Indonesia

Mencari Cara
Percepatan Pelaksanaan
Pendaftaran Tanah



Foto : LMPDP/MA
Lokasi : Kawasan Puncak, Jawa Barat

3 DARI REDAKSI

Pendaftaran Tanah

Pendaftaran Tanah merupakan kegiatan yang telah ada sejak jaman Belanda, namun rakyat Indonesia masih belum mendapatkan definisi maupun memandang perlunya hal ini dilakukan. Sosialisasi terhadap masyarakat terus dilakukan demi mendapatkan angka pasti mengenai jumlah dan luas tanah serta kepemilikan yang jelas. Apa dan bagaimana sebenarnya pendaftaran tanah di Indonesia dan prinsip kegiatannya serta konsep pemikiran yang bisa diinformasikan ke masyarakat dalam bentuk hukum dan pengertiannya ?

4

7 Lembaga Rechtsverwerking Solusi Mengatasi Sengketa Tanah ?

Lembaga *recthsverwerking*, seperti tercantum dalam Pasal 32 PP no 24/1997 menyatakan bahwa hak seseorang dinyatakan sah apabila sertifikat telah diterbitkan sesuai dengan hukum dan ketentuan yang berlaku. Namun demikian, konflik atas tanah masih banyak dan terus terjadi di tanah air. Apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan benarkah lembaga *rechtsverwerking* merupakan salah satu solusi mengatasi sengketa tanah ?

Mencari Cara Percepatan Pendaftaran Tanah

Tanah adalah permukiman bumi, demikian dinyatakan dalam Pasal 4 UUPA. Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, namun isu jaminan kepastian hukum hak atas tanah masih merupakan isu pertanahan yang cukup kritis di Indonesia. Ada beberapa hal yang menjadi penyebab pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia berjalan sangat lambat. Hal ini mencakup sistem penguasaan tanah, infrastruktur serta pelayanan yang kurang memadai, biaya yang dirasa terlalu membebani maupun faktor kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya mendaftarkan hak mereka atas tanah. Apa dan bagaimana cara agar program percepatan pendaftaran tanah dapat dilaksanakan dengan baik ?

17

Rantai Permasalahan Pendaftaran Tanah Pertanian di Indonesia

Indonesia adalah negara agraria. Ironis, bahwa justru kaum petani banyak kehilangan sawah yang mereka tanami karena lahan pertanian tersandung permasalahan pendaftaran dan bisa diambil alih oleh pihak yang secara hukum dinyatakan lebih mempunyai 'hak'. Bagaimana hal ini bisa terjadi dan bagaimana rekomendasi penyelesaian pendaftaran tanah pertanian yang dapat menjamin kesejahteraan petani ?

12



Bappenas

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Demikian bunyi Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Amanat yang terkandung dalam ketentuan tersebut adalah:

1. Pemerintah berkewajiban menjamin kepastian hukum mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah (**Fisik**: batas-batas bidang; **Yuridis**: status penguasaan, pemilikan, penggunaan, pembebanan) melalui pendaftaran tanah;
2. Pemerintah berkewajiban mengeluarkan Peraturan Pemerintah untuk mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah.

Untuk melaksanakan amanat itu Pemerintah telah menetapkan peraturan tentang pendaftaran tanah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Berbagai peraturan pelaksanaan lebih lanjut juga telah dikeluarkan. Yang terakhir adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sejak dikeluarkannya Peraturan tersebut Pemerintah telah secara terus menerus berusaha melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah negara untuk menjamin kepastian hukum (*rechtskadaster*). Namun demikian pada waktu ini, hampir 60 tahun kemudian, usaha menyelenggarakan *rechtskadaster* tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan.

Ada 2 aspek yang memerlukan perhatian, yaitu:

1. Jumlah bidang tanah yang sudah didaftar sampai sekarang tidak lebih dari 30% dari seluruh bidang tanah yang ada yang diperkirakan berjumlah 80 juta bidang. Dengan pertumbuhan jumlah bidang tanah 2% per tahun akibat pemberian hak baru dan pemecahan bidang yang sudah ada, maka penyelesaian pendaftaran tanah di Indonesia akan makan waktu yang lama sekali. Bisa dikatakan merupakan pekerjaan yang tidak pernah selesai.
2. Dengan sering terjadinya sengketa mengenai tanah yang sudah didaftar (baik mengenai batas atau lokasinya maupun mengenai status pemilikannya) timbul keragu-raguan mengenai kemampuan pendaftaran tanah dalam memberi kepastian hukum mengenai tanah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA.

Tampaknya sesuatu harus dipikirkan pada tataran kebijakan mengenai kedua aspek pendaftaran tanah tersebut untuk memperbaiki keadaan di waktu yang akan datang.

Edisi Land kali ini berusaha menyajikan artikel-artikel sekitar pendaftaran tanah di Indonesia yang memuat berbagai pandangan dan pengalaman yang kiranya perlu diketahui sebagai latar belakang pemikiran mengenai kedua aspek tersebut. Masih banyak hal-hal menyangkut pendaftaran tanah yang belum tercakup dalam edisi ini yang tidak dapat disajikan karena berbagai keterbatasan.

Selamat membaca.

Redaksi

Land

Edisi 05, Nov 07 - Jan 08
ISSN 1978-7626

diterbitkan oleh Komponen-1 LMPDP

Pelindung

Deputi Bidang Pengembangan Regional
dan Otonomi Daerah Bappenas

Penanggungjawab

Direktur Tata Ruang
dan Pertanahan

Pemimpin Redaksi

Ir. Rinella Tambunan, MPA

Dewan Redaksi

J. Sudarjanto Wirjodarmo, SH. MA
Ing. Andreas Groetschel, Dipl. Agr., Msc
Ir. Salusra Widya, MA
Ir. Nana Apriyana, MT
Dr. jur. Any Andjarwati
Sudira, S.Sos

Editor

B. Guntarto
Khairul Rizal

Redaksi

Esther Fitriatika
Zaenal Arifin
Arrie Faizal
Idham Khalik
Sandra Kaunang
Dica/H

Desain & Layout

Dica.H

Distribusi & Administrasi

Nerry.G
Nunik P
(Sekretariat Komponen-1 LMPDP)

Alamat Redaksi

Jl. Latuharhary No. 9
Jakarta 10310
Phone (021) 310 1885-87
Fax (021) 390 2983

www.landpolicy.or.id
E-mail : lmpdp@cbn.net.id

Redaksi menerima tulisan/artikel dari Pembaca.
Tulisan/artikel dalam bulletin ini
tidak selalu mencerminkan opini pengelola
program LMPDP (PIU-Bappenas)

Pendaftaran Tanah

Oleh: Ir. Chairul Basri Ahmad, CES*)

Pada Tahun 1955 berdasarkan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 55 Tahun 1955 Presiden Republik Indonesia membentuk Kementerian Agraria yang sederajat dengan kementerian lain dan dipimpin oleh Menteri Agraria. Lapangan pekerjaan Kementerian Agraria dimaksud adalah :

- Mempersiapkan pembentuk perundang-undangan agraria nasional.
- Melaksanakan dan mengawasi perundang-undangan agrarian pada umumnya serta memberi pimpinan dan petunjuk tentang pelaksanaan itu pada khususnya.
- Menjalankan usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak tanah bagi rakyat.

Susunan Kementerian Agraria terdiri atas Pusat Kementerian, Jawatan Agraria dan Jawatan Pendaftaran Tanah. Masing-masing jawatan dipimpin oleh Kepala Jawatan yang bertanggung jawab kepada Menteri dan wajib memberitahukan segala sesuatu kepada Sekretaris Jenderal.

Kemudian Kementerian Agraria kewenangannya dipertegas dengan Kepres Nomor 190 Tahun 1957 Tanggal 12 Desember 1957 untuk menjalankan segala usaha menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah melalui pendaftaran tanah yang meliputi kegiatan :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia (tentunya termasuk wilayah kehutanan).
- b. Pembukuan hak-hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak-hak tersebut.

Untuk hal tersebut di atas berdasarkan Kepres Nomor 190 Tahun 1957 tersebut Jawatan Pendaftaran Tanah dialihkan dari Departemen Kehakiman ke Kementerian Agraria sedangkan tugas dan wewenang Jawatan Agraria beralih dari Menteri Dalam Negeri ke Kementerian Agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958.

Setelah lahirnya UUPA, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tanggal 24 September 1960, lapangan pekerjaan Kementerian Agraria diperluas dengan kegiatan *Land Reform* dan *Land Use* sehingga dapat dikatakan pilar-pilar kegiatan Kementerian Agraria pada saat berdirinya terdiri dari 4 pilar, yaitu :

- a. Bidang Hak-Hak Atas Tanah (Jawatan Agraria)
- b. Bidang Pendaftaran Tanah (Jawatan Pendaftaran Tanah)
- c. Bidang *Land Reform*
- d. Bidang *Land Use* yang berasal dari Direktorat Tata Bumi Departemen Pertanian (bukan berasal dari Direktorat Tata Ruang Departemen Pekerjaan Umum).

Departemen Agraria dengan 4 pilar tersebut di atas merupakan suatu kebanggaan bagi bangsa Indonesia khususnya pegawai di Departemen Agraria karena di seluruh dunia hanya Departemen Agraria yang memiliki kewenangan yang lengkap yang diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan pertanahan di Indonesia sebagai akibat masa penjajahan yang cukup panjang serta luasnya wilayah Republik Indonesia dengan berbagai suku bangsa dan adat istiadat serta ketentuan-ketentuan hukum di bidang pertanahan umumnya hanyalah berdasarkan hukum adat setempat dan tidak tertulis.

Dengan kewenangan yang ada diharapkan Kementrian Agraria dapat mewujudkan tertib hukum, administrasi, penggunaan tanah dan pemeliharaan tanah serta terciptanya suatu lingkungan hidup yang nyaman bersih dan terjamin keberadaan sumber daya air bagi rakyat Indonesia.

Namun sesuatu hal yang ironis dengan tujuan yang begitu besar perkembangan organisasi Kementrian Agraria berkali-kali berubah mulai dari tingkat Departemen, Direktorat, Dirjen Agraria, Badan Pertanahan dengan Menteri Negara Agraria dan saat ini kembali menjadi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sehingga harapan dan tujuan utama untuk dibentuknya Kementrian Agraria pada masa lalu masih jauh dari harapan.

Tujuan dan Sistem Pendaftaran Tanah

Kegiatan Pendaftaran Tanah di Indonesia sejak penjajahan Belanda telah ada khususnya untuk mengelola hak-hak barat dan pada zaman awal kemerdekaan pendaftaran tanah di Indonesia berada di Departemen Kehakiman yang bertujuan untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak atas tanah yang meliputi :

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia
2. Pembukuan hak atas tanah serta pencatatan pemindahan hak atas tanah tersebut.

Melihat bentuk kegiatan pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas dapat dikatakan bahwa sistem pendaftaran tanah pada saat itu adalah sistem pendaftaran akte (*registration of deeds*) dimana Jawatan Pendaftaran Tanah pada saat itu hanya bertugas dan berkewenangan membukukan hak-hak tanah dan mencatat akte peralihan / pemindahan hak, tidak menerbitkan surat tanda bukti hak yang berupa sertifikat tanah. Alat bukti kepemilikan tanah pada saat itu berupa akte (*akte eigendom* dll).

Dengan lahirnya UUPA pada tanggal 24 september 1960 maka sistem pendaftaran tanah berupa menjadi sistem pendaftaran hak (*registration of title*) dimana hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA yang antara lain berbunyi:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tanah meliputi:
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Perbedaan kewenangan dalam sistem pendaftaran tanah seperti diuraikan di atas jelas tertuang dalam ketentuan angka 2 b dan c dimana pendaftaran tanah melakukan pendaftaran hak termasuk peralihan dan pembebanannya serta pemberian surat-surat tanda bukti termasuk sertifikat tanah sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam ketentuan angka 2 huruf c di atas disebutkan surat tanda bukti yang diterbitkan sebagai alat bukti yang kuat bukan terkuat atau mutlak, hal ini berarti pendaftaran tanah di Indonesia menganut *stelsel* negatif dimana apabila sertifikat tanah telah diterbitkan atas nama seseorang dan ada pihak lain yang dapat membuktikan sebagai pemilik yang lebih berhak melalui putusan lembaga peradilan maka sertifikat tanah tersebut dapat dibatalkan yang kemudian diberikan kepada pihak yang lebih berhak.

Dalam penjelasan UUPA dikatakan bahwa pendaftaran tanah akan diselenggarakan secara sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan. Ketentuan ini perlu mendapat perhatian Pemerintah untuk melaksanakan pembenahan dan perbaikan di bidang pendaftaran tanah terutama hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan tanah-tanah adat dimana pendaftaran tanah masih menggunakan alat bukti pembayaran pajak masa lalu seperti girik dan *petuk* sebagai alas hak sedangkan administrasi girik dan *petuk* tersebut sebenarnya secara prinsip sudah tidak ada.

Dalam penjelasan UUPA angka IV dikatakan bahwa usaha yang menuju ke arah kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah yaitu: Pasal 23, 32 dan 38 yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya.

Pasal 23 (32/HGU dan 38/HGB) berbunyi :

1. Hak milik demikian pula setiap peralihannya, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain harus didaftarkan sesuai ketentuan pasal 19 UUPA
2. Pendaftaran dimaksud merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta syahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan Pendaftaran Tanah yang bersifat *rechts kadaster*, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Di dalam penjelasan UUPA disebutkan pula bahwa pendaftaran tanah didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota untuk lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi seluruh wilayah Negara (Indonesia) tentunya yang dimaksud dalam Undang-Undang ini termasuk daerah hutan maupun laut (*marine kadaster*.)

Permasalahan Pendaftaran Tanah

Sesuai ketentuan pasal 19 UUPA untuk kepastian hak dan menjamin kepastian hukum hak atas tanah pelayanan pendaftaran tanah di lapangan tidak dapat dipisahkan atau digabung dengan kegiatan lain pengukuran kadastral yaitu kegiatan pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah dengan kegiatan pendaftaran hak serta pemberian surat-surat tanda bukti hak merupakan paket kegiatan yang ditentukan oleh Undang-Undang yaitu pasal 19 UUPA.

1. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah.

Ketentuan dalam Perpres mengenai organisasi BPN merupakan suatu kemajuan dengan dibentuknya suatu Deputi baru mengenai Survei, Pengukuran dan Pemetaan. Kegiatan kedeputian ini khususnya untuk menunjang kegiatan BPN terutama kegiatan untuk penyediaan peta dasar maupun peta-peta tematik serta jaringan titik dasar teknik dalam rangka pelayanan pertanahan di BPN atau instansi lain yang memerlukan.

Deputi Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan pada prinsipnya tidak melakukan pengukuran kadastral karena kewenangan tersebut merupakan kewenangan Deputi yang membidangi Pendaftaran Tanah. Kegiatan pengukuran kadastral adalah pengukuran yang berkaitan dengan hak atas tanah khususnya untuk kegiatan pengukuran bidang tanah yang kemudian dipetakan pada peta pendaftaran dan dibukukan pada daftar tanah.

Dari uraian di atas untuk percepatan penyusunan data penguasaan tanah dalam rangka menunjang percepatan pensertifikatan tanah seharusnya pemerintah memprioritaskan kegiatan Deputi Survei, Pengukuran dan Pemetaan untuk membuat peta dasar skala besar dan peta bidang-bidang tanah maupun peta tematik lainnya secara digital.

Peta dasar dan peta bidang-bidang tanah yang dibuat oleh BPN seharusnya nilai pembuatannya akan lebih murah karena peta-peta tersebut dapat pula dimanfaatkan oleh instansi lain seperti Kantor PBB, Dinas Tata Kota, Perusahaan Gas, Air Minum, PLN, Kependudukan dan Kantor Pos untuk menunjang kode pos. Saat ini peta dasar dengan skala besar dan peta-peta bidang tanah digital sangat diperlukan dalam rangka kegiatan pengemudi untuk mencari alamat yang dituju dengan menggunakan GPS.

Penerbitan Peta digital tersebut sangat diperlukan dalam rangka mengembangkan sistem geografis dan sistem informasi di bidang pertanahan untuk terciptanya Sistem Pertanahan Nasional (Simtanas) yang berbasis bidang tanah.

Kegiatan Perpetaan dan pembukuan tanah yang merupakan kegiatan lanjutan dari pengukuran bidang tanah sangat diperlukan dalam rangka terciptanya kepastian hak dan tertib administrasi pertanahan. Bidang-bidang tanah yang telah diukur mengenai letak dan batas-batasnya dipetakan / dimasukkan ke dalam peta pendaftaran / kegiatan perpetaan dan bidang-bidang tanah tersebut dibukukan dalam suatu daftar yang disebut daftar tanah. Bidang-bidang tanah di dalam daftar tanah disusun berdasarkan nomor urut yaitu nomor identitas bidang atau NIB yang merupakan nomor identitas tunggal dari suatu bidang tanah (*single identity number*). Dalam daftar tanah dicantumkan pula mengenai siapa yang menguasai atau pemilik tanahnya serta asal / status tanah tersebut seperti tanah adat, tanah negara atau tanah yang telah memiliki sesuatu hak atas tanah termasuk data mengenai P4T (Penguasaan Pemilikan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah). Apabila data peta pendaftaran dan daftar tanah ini telah lengkap maka diharapkan pelayanan pertanahan dapat dilakukan lebih cepat dan lebih terjamin kepastian haknya serta tidak dibutuhkan lagi surat keterangan lurah atau kepala desa mengenai girik, *petuk* dan lain-lain yang sebenarnya adalah bukti pembayaran pajak yang saat ini kegiatan pengadministrasian girik dan *petuk* secara prinsip sudah tidak dilakukan.

Kegiatan pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah yang disebut pula dengan kegiatan fisik kadaster merupakan kegiatan untuk mendapatkan data awal yang sangat diperlukan untuk pelayanan di bidang pertanahan seperti yang telah diuraikan di atas.

2. Pendaftaran Hak dan Penerbitan Surat Tanda Bukti Hak

Dengan terbitnya ketentuan pasal 19 UUPA maka sistem pendaftaran tanah di Indonesia berubah dari sistem pendaftaran akte menjadi sistem pendaftaran hak untuk itu diterbitkanlah peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sistem pendaftaran tanah setelah UUPA mewajibkan Departemen Agraria waktu itu untuk menerbitkan buku tanah sesuai dengan sistem Torens (Australia) yang dianut sistem pendaftaran tanah Indonesia. Buku tanah adalah tempat dilakukannya pendaftaran hak atas tanah, peralihan hak dan pembebanan hak maupun lahirnya hak atau hapusnya hak atas tanah yang sebelumnya kegiatan pendaftaran tanah tidak pernah melakukan hal tersebut.

Sebagai tuntutan sistem pendaftaran hak sesuai UUPA dimana buku tanah tempat mendaftarkan hak yang dialihkan atau dibebankan berdasarkan akte PPAT, maka akte yang dibuat para PPAT haruslah dipastikan kebenarannya sehingga Departemen Agraria/BPN perlu untuk menerbitkan blangko akte yang dapat dikontrol kebenarannya dengan kode dan nomor tertentu untuk menjamin kebenaran formal akte tersebut.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas, kegiatan BPN khususnya pendaftaran tanah perlu mendapat prioritas dalam pembuatan peta dasar atau peta tematik terutama peta bidang tanah secara digital. Sistem informasi pertanahan yang ditunjang dengan kegiatan komputerisasi pertanahan (*LOC/Land Office Computerization*) perlu diteruskan dan dikembangkan sehingga dapat tercipta suatu sistem pertanahan yang berbasis bidang tanah dengan memiliki nomor identitas tunggal atau nomor identitas bidang. Suatu hal yang paling penting dilakukan adalah kegiatan fisik kadaster yaitu suatu kegiatan pembuatan peta pendaftaran yang dilengkapi data penguasaan dan pemilikan tanah dalam bentuk daftar tanah yang kegiatannya dimulai dari perkotaan hingga pedesaan untuk mendapatkan data-data spasial yang dilengkapi dengan data P4T.

Demikian tulisan ini dibuat untuk memberikan gambaran mengenai pendaftaran tanah dan prinsip-prinsip kegiatannya.

*) Guru Besar Universitas Indonesia dan pakar Kebijakan Pertanahan

Lembaga

RECHSVERWERKING

Solusi Mengatasi Sengketa Tanah ?



Oleh: Irene Eka Sihombing, SH., MH., CN *)

Di berbagai media, baik cetak maupun elektronik, kita menjumpai berbagai macam kasus tanah yang tidak jarang menjadi sengketa atau konflik yang berkepanjangan, bahkan kadang membawa korban. Di DKI Jakarta misalnya kasus tanah Meruya Selatan antara PT. Portanigra dengan warga pemilik tanah dan bangunan, di Aceh antara masyarakat Idi Cut dengan PT Bumi Flora, di Pasuruan, antara warga dengan TNI Angkatan Laut, dan masih banyak permasalahan sengketa tanah lainnya. Menurut data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang merekam selama tahun 1970 hingga tahun 2001, terdapat 1.753 kasus konflik agraria. Kasus-kasus itu tersebar di 2.834 desa atau kelurahan, 1.355 kecamatan, dan 286 kabupaten atau kota. Terkait persoalan tanah, selama kurun waktu dua tahun terakhir (sampai dengan tahun 2007), Presiden menerima lebih dari 28 ribu SMS, yang mengadukan masalah sengketa tanah.

Jika ditelusuri lebih jauh, salah satu penyebab terbesar sengketa tanah yang terjadi, ternyata berkaitan dengan pendaftaran tanah. Beberapa isu yang senantiasa muncul adalah:

- a. Sertifikat palsu
- b. Sertifikat "aspal" (asli tapi palsu)
- c. Sertifikat ganda
- d. Penggantian sertifikat yang rusak atau hilang

Dalam kesempatan ini kita akan membahas mengenai masalah sengketa tanah berkaitan dengan masalah pendaftaran tanah dan solusinya melalui lembaga *rechtsverwerking*

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 Sertifikat sebagai 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. Instansi pelaksana pendaftaran tanah adalah Kantor Pertanahan yang wilayah kerjanya Kabupaten atau Kota.

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari: 1). pendaftaran pertama kali, meliputi kegiatan adjudikasi, pembuatan surat ukur, pembukuan hak dalam buku tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah; 2). Pemeliharaan data, berkaitan dengan perubahan yang terjadi baik mengenai haknya, pemegang haknya, maupun mengenai tanahnya.

Dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah, ketentuan pokoknya ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA. Sebagai pelaksanaan pasal ini, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP 10/1961) yang berlaku di Jawa, Madura, dan Bali mulai tanggal 24 September 1961. Sementara itu pelaksanaan ketentuan ini di daerah-daerah lainnya menyusul. Sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan untuk mempertegas perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum bagi para pemegang hak, PP 10/1961 perlu direvisi. Hasil revisi PP tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang telah diundangkan pada Lembaran Negara (LN) Tahun 1997 No. 59, Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696, pada tanggal 8 Juli 1997 dan mulai berlaku terhitung sejak tanggal 8 Oktober 1997, selanjutnya disebut PP 24/1997. Untuk melaksanakan peraturan tersebut telah diundangkan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mulai berlaku sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Sebagai akibat telah berlakunya PP tersebut, dalam Pasal 64 ditegaskan bahwa semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan PP 10/1961 yang telah ada masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan PP 24/1997, kecuali apabila dinyatakan tidak berlaku lagi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 196 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997. Hak-hak yang didaftarkan serta hal-hal lain yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan PP 10/1961 tetap sah sebagai hasil dari Pendaftaran Tanah menurut PP 24/1997.

Dalam PP 24/1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan:

- a. Asas sederhana, yang dimaksudkan agar ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah;
- b. Asas aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri terjangkau, mutakhir, dan terbuka;
- c. Asas terjangkau, dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah;
- d. Asas mutakhir, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Tujuan diselenggarakan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar, supaya dengan mudah membuktikan bahwa dirinya adalah pemegang haknya, dan kepadanya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya.
- b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan (calon pembeli atau calon kreditor) termasuk pula Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh keterangan atau data baik data yuridis maupun data fisik, yang diperlukan untuk melakukan perbuatan hukum atas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang telah terdaftar.
- c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Pasal 9 ayat (1) PP 24/1997, yang termasuk obyek pendaftaran tanah adalah: a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna

Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai; b) Tanah Hak Pengelolaan; c) Tanah Wakaf; d) Hak Milik atas Satuan Rumah Susun; e) Hak Tanggungan; f) Tanah Negara.

Dalam Pasal 1 angka 3 PP 24/1997 disebutkan, yang dimaksud dengan tanah negara atau tanah yang langsung dikuasai oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Sekarang ini ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya, ada kecenderungan untuk lebih merinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara, yaitu:

- a. Tanah-tanah Wakaf, yaitu tanah Hak Milik yang sudah diwakafkan;
- b. Tanah-tanah Hak Pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara kepada pemegang haknya;
- c. Tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat;
- d. Tanah-tanah Kaum, yaitu tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat genealogis;
- e. Tanah-tanah Kawasan Hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan;
- f. Tanah-tanah sisanya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara, yang bukan tanah hak, bukan tanah Wakaf, bukan tanah Hak Pengelolaan, bukan tanah-tanah hak Ulayat, bukan tanah-tanah Kaum, dan bukan pula tanah-tanah Kawasan Hutan.

Sistem pendaftaran tanah memperlakukan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Dalam kepustakaan Hukum Tanah dikenal ada dua sistem pendaftaran tanah, yaitu pendaftaran akte (*registration of deeds*) dan pendaftaran hak (*registration of titles*). Baik dalam sistem pendaftaran akte maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akte. Dalam akte tersebut tentunya dimuat data yuridis tanah hak yang bersangkutan seperti perbuatan hukumnya, hak atas tanahnya, penerima haknya, hak apa yang dibebankan. Dalam sistem pendaftaran akte, akte-akte itulah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah. Ini berarti setiap kali terjadi perubahan wajib dibuat akte sebagai buktinya.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, dalam sistem pendaftaran hak pun, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan-perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akte. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktenya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akte merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian disediakan suatu daftar isian, yang dalam bahasa Inggris disebut *register*.

Akte pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akte pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah hak yang bersangkutan. Jika terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku tanah baru, melainkan dilakukan pencatatannya pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatannya kemudian, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akte yang bersangkutan. Jadi, dalam sistem pendaftaran hak ini, Pejabat Pendaftaran Tanah bersikap aktif. Sebagai tanda bukti hak, diterbitkan sertifikat yang merupakan salinan *register*.

Sistem pendaftaran yang digunakan di Indonesia adalah sistem pendaftaran hak, bukan sistem pendaftaran akte. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftarkan.

Hak atas tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, didaftarkan dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya maka akan dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut, merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftarkan menurut PP 24/1997. Dalam pasal 31 peraturan tersebut dinyatakan bahwa untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertifikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah.

Beberapa keuntungan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) adalah:

- Lebih praktis, yakni jika seseorang hendak melakukan perbuatan hukum mengenai sebidang tanah, ia cukup melihat pada sertifikat dan buku tanah untuk mengetahui data yuridis tanah yang bersangkutan. Dalam hal ini tidak perlu melihat akte-akte sebelumnya, karena akte-akte tersebut merupakan sumber data yuridis, bukan merupakan surat tanda bukti hak.
- Tidak memerlukan *title search*, karena penelitian terhadap data fisik dan data yuridis sudah dilakukan oleh pejabat pendaftaran.

Sistem publikasi

Dalam sistem publikasi ini, pertanyaan yang timbul adalah sejauh mana hukum melindungi

kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftarkan, berdasarkan data yang disajikan di Kantor pejabat Pendaftaran Tanah atau yang tercantum dalam surat tanda bukti hak yang diterbitkan atau didaftarkan oleh Pejabat Pendaftaran Tanah, jika kemudian data tersebut tidak benar. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tergantung pada sistem publikasi apa yang digunakan di negara yang bersangkutan. Pada garis besarnya dikenal dua sistem publikasi yaitu *sistem publikasi positif* dan *sistem publikasi negatif*.

Dalam sistem publikasi positif, data yang disajikan di Kantor Pertanahan adalah mutlak benar. Dalam hal ini apabila terjadi kekeliruan terhadap data yang disajikan tersebut, tidak dimungkinkan untuk dilakukan perbaikan. Oleh karenanya pada saat melaksanakan pengumpulan data yuridis maupun data fisik, pejabat Kantor Pertanahan harus aktif.

Sedangkan dalam sistem publikasi negatif murni, data yang disajikan di Kantor Pertanahan tidak mutlak benar. Artinya apabila terjadi kekeliruan, masih dimungkinkan diadakan perbaikan. Sistem negatif murni ini didasarkan pada suatu asas *nemo plus iuris*. Artinya seseorang tidak mungkin akan menguasai suatu benda yang bukan haknya. Karenanya di sini pejabat Kantor Pertanahannya tidak aktif.

Perbandingan Sistem Publikasi Positif dan Sistem Publikasi Negatif

SISTEM PUBLIKASI POSITIF	SISTEM PUBLIKASI NEGATIF
Negara menjamin kebenaran data yang disajikan.	Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.
Orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan.	Orang tidak boleh begitu saja mempercayai kebenaran data yang disajikan.
Sekali nama seseorang dicatat dalam buku tanah, maka ia memperoleh hak yang tidak dapat diganggu gugat (<i>indefeasible title</i>), asal dipenuhi syarat-syarat: <ul style="list-style-type: none"> o Hak itu diperoleh dengan itikad baik. o Hak itu diperoleh melalui pembayaran (<i>in good faith and for value</i>). 	Konsekuensi dari asas <i>nemo plus</i> , artinya seseorang tidak boleh memberikan/mengalihkan/menyerahkan sesuatu yang melebihi dari apa yang ia punyai.
Pendaftaran mengakibatkan orang yang sebenarnya tidak berhak menjadi berhak. (Orang yang sebenarnya berhak kehilangan haknya).	Pendaftaran tidak mengakibatkan orang yang sebenarnya berhak menjadi kehilangan haknya. (Orang yang sebenarnya berhak dilindungi).
Dengan pendaftaran, orang menjadi pemegang hak yang baru.	Bukan dengan pendaftaran orang menjadi pemegang hak yang baru, tetapi pada sah/tidaknya perbuatan hukum yang dilakukan.
Orang yang sebenarnya berhak, tidak dapat menuntut pengembalian tanahnya. (Hanya dapat menuntut ganti rugi).	Orang yang sebenarnya berhak dapat menuntut pengembalian tanahnya.
Pejabat pendaftaran Tanah bersikap aktif dalam memeriksa dan meneliti data/surat yang diajukan.	Pejabat Pendaftaran Tanah bersikap pasif dalam memeriksa dan meneliti data/surat yang diajukan.
Surat tanda Bukti Haknya merupakan alat bukti yang mutlak.	Surat tanda bukti haknya merupakan alat bukti yang tidak mutlak.
Terdapat kepastian hukum yang mutlak.	Tidak ada kepastian hukum yang mutlak.

Sertifikat sebagai alat bukti yang kuat dan lembaga *rechtsverwerking*

Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 menyatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sementara itu dalam penjelasan pasal 32 ayat (1) dinyatakan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Mengingat bagaimana rinci dan seksamanya pengaturan mengenai prosedur pengumpulan data fisik dan data yuridis tanah yang akan didaftar, sampai dengan pembukuan serta penerbitan sertifikatnya, jelas kiranya kesungguhan upaya pemerintah dalam mengusahakan terpenuhinya persyaratan untuk mewujudkan pernyataan Pasal 19 UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997, bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat.

Sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif. Tetapi bukan negatif yang murni, melainkan negatif yang mengandung unsur positif, dengan adanya ketentuan dalam UUPA, bahwa pendaftaran menghasilkan tanda bukti yang kuat. Kebenaran data yang ada pada sertifikat masih mungkin digugat, jika bisa dibuktikan, bahwa data yang bersangkutan, baik data fisik maupun yuridisnya tidak benar. Tetapi pemegang sertifikat, sebagai tanda bukti haknya, tetap mendapat perlindungan hukum, sebagai yang memang menjadi tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah. Selama tidak ada yang mempersoalkan dan berhasil membuktikan di pengadilan, bahwa data dalam sertifikatnya tidak benar, pemegang sertifikat cukup menunjukkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

Selain itu masih ada lembaga hukum, yang dijumpai dalam Hukum Adat yang memberikan perlindungan hukum. Bagi pihak yang mempunyai sertifikat mengenai bidang tanah yang bersangkutan yang diperoleh dengan itikad baik, menguasai dan menggunakan tanahnya secara terbuka dalam jangka waktu yang lama tanpa ada yang mempersoalkan keabsahan penguasaannya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas bidang tanah yang bersangkutan tidak lagi berhak untuk mempersoalkannya. Lembaganya dikenal sebagai lembaga *rechtsverwerking*.

Mengenai lembaga *rechtsverwerking* ini juga dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997, yang menegaskan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut

dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Lembaga *rechtsverwerking* telah diakui eksistensinya dan diterapkan dalam berbagai keputusan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, antara lain :

- a. Putusan tanggal 10 Januari 1956 nomor 210/K/Sip/1055, yang putusannya: “Gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh karena pra penggugat dengan mendiamkan soalnya sampai 25 tahun, harus dianggap menghilangkan haknya (*rechtsverwerking*). Mahkamah Agung berpendapat bahwa pembeli sawah kini patut diperindungi, oleh karena dapat dianggap, bahwa ia adalah beritikad baik dalam membeli sawah dari seorang ahli waris dari almarhum pemilik sawah”.
- b. Putusan tanggal 26 November 1958 nomor 361/K/Sip/1958 yang putusannya: “Pengadilan Tinggi yang mempergunakan alat hukum pelepasan hak (*rechtsverwerking*) tanpa semau dari pihak tergugat (secara *ambtshalve*), adalah melanggar tata tertib dalam Hukum Acara (*proces-orde*), maka putusannya yang berdasar atas pelepasan hak itu, harus dibatalkan”.
- c. Putusan nomor 239/K/Sip/1957 yang putusannya: “Mahkamah Agung dapat menyetujui pendapat *judex facti*, yakni bahwa walaupun si penggugat asli yang masih di bawah umur, adalah yang berhak atas sawah itu, tetapi ibunya yang berkewajiban sebagai wali untuk memelihara hak si penggugat asli sampai ia menjadi dewasa, dan dalam perkara ini tampak kelalaian ibu penggugat asli dengan tidak bertindak sama sekali sehingga tanah tersebut dapat dikuasai oleh tergugat asli selama lebih kurang 18 tahun, dan karena kelalaian itu atas dasar penganggapan melepaskan hak (*rechtsverwerking*) penggugat asli dianggap telah melepaskan hak atas tanah sengketa.
- d. Putusan tanggal 7 Maret 1959 nomor 70/K/Sip/1959, yang putusannya: “Suatu tangkisan kadaluwarsa dalam perkara perdata tentang tanah, ditolak dengan alasan, bahwa penggugat telah berulang kali minta dari tergugat, untuk menyerahkan tanah itu kepada penggugat, hal mana berarti, bahwa kadaluwarsa itu sudah tertahan (*gestuit*).
- e. Putusan tanggal 24 September 1958 nomor 329/K/Aip/1957, yang putusannya: “Bahwa berdasarkan kelaziman dalam adat yang berlaku di wilayah Padang Lawas, sawah

yang ditinggalkan 5 tahun berturut-turut dianggap kembali menjadi tanah kosong, sehingga penguasaannya oleh orang lain sesudah berlangsungnya selama 5 tahun adalah sah, jika tanah itu diperoleh dari yang berhak memberikannya”.

Putusan-putusan tersebut semuanya mengenai bidang-bidang tanah yang belum bersertipikat, karena sengketa terjadi sebelum berlakunya UUPA dan sebelum diselenggarakannya pendaftaran tanah menurut PP 10/1961.

Penutup

Sebagai penutup dari pembahasan yang telah dipaparkan diatas, dapat disimpulkan bahwa:

1. UUPA dan PP 24/1997 bertujuan memberikan jaminan kepastian hak dan memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat, baik pihak yang mempunyai tanah maupun yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai tanah. Persoalannya bahwa hukum dalam arti ketentuan perundang-undangan itu buatan manusia yang tidak dapat “berjalan” sendiri. Agar ketentuan pendaftaran tanah dapat efektif, diperlukan perantara manusia sebagai pelaksananya.
2. Jaminan kepastian hak dan perlindungan hukum serta ketentuan mengenai berlakunya sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, selain tergantung pada sikap dan partisipasi masyarakat yang berkepentingan sendiri, juga terutama pada kesungguhan para pejabat yang bertugas melaksanakannya, baik pejabat di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, maupun pejabat yang membantu melaksanakannya.



3. Lembaga *rechtsverwerking* merupakan salah satu solusi mengatasi sengketa tanah, yang berkaitan dengan pemilikan atau penguasaan tanah. Namun demikian lembaga ini tidak dengan sendirinya berlaku. Berlakunya hukum yang mengatur lembaga ini harus dikemukakan oleh pemegang sertifikat dalam gugatan, karena hakim tidak akan menerapkan lembaga ini atas prakarsa sendiri.
4. Agar kedudukan lembaga *rechtsverwerking* lebih kuat dan dapat dijadikan dasar diputusnya suatu perkara oleh hakim, maka PP 24/1997 perlu ditingkatkan menjadi Undang Undang Tentang Pendaftaran Tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arie Sukanti Hutagalung, Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan), Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah, Jakarta: Djambatan, Cetakan ke-18, Edisi 2007.
- _____, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan, Cetakan ke-11 Edisi 2007.
- _____, Alat Alat Bukti Hak Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
- Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001.
- Soni Harsono, Pokok Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan Dalam Pembangunan Nasional.
- Irene Eka Sihombing, Segi Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2005.

*) Tenaga Ahli Hukum Pertanahan dan Anggota Pusat Studi Hukum Agraria (PSHA) Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Rantai Permasalahan Pendaftaran Tanah Pertanian di Indonesia



Oleh: DR. Jur. Any Andjarwati *)

Dalam tataran filosofis pemikiran hukum (terlepas dari praktek pelaksanaannya) sistem pendaftaran tanah di Indonesia terjadi kemunduran, dari sistem “publikasi positif” ke sistem negatif, yang menutup atau mempersulit jalan pemecahan permasalahan tiadanya jaminan kepastian hukum pertanahan. Kesalahan terbesar terletak pada sistemnya sendiri yang tidak konstruktif. Suatu ironi kebijakan antara pengharapan sekaligus penghalangan pencapaian tujuan dari pendaftaran tanah itu

Tap MPR no. IX tahun 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam memberi arahan kebijakan untuk mengadakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *Landreform* di Indonesia, serta berprinsip pada keberlanjutan sumber daya alam untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang dan pada keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat provinsi, kabupaten/ kota, desa), masyarakat dan individu.

Sehubungan dengan itu perlu kiranya sekilas menengok kebelakang tentang sistem pendaftaran tanah di Indonesia. *Overschrijvingsordonnantie* (Peraturan Balik Nama) tanggal 2 April 1834 (Stbl. 1834 No. 27) adalah aturan pertama kali mengenai pendaftaran tanah yang menganut sistem positif, yang pasal 1-nya menyatakan “pendaftaran merupakan satu-satunya alat bukti dan peralihan mengenai semua benda tetap serta semua akta dengan mana benda tetap itu dibebani hipotik berikut semua akta cessionya hanyalah sah apabila dibuat dimuka Pejabat Balik Nama” (Maria S. Sumardjono, Puspita Serangkum: *Aneka Masalah Hukum Agraria*, 1982, hal. 25). Dengan demikian karena pendaftaran merupakan satu-satunya alat bukti, maka logikanya negara bertanggung jawab atas data yang disajikan, dan hal ini dapat menjamin kepastian hukum.

Sedangkan sistem UUPA menganut sistem publikasi negatif (pasal 19 UUPA dan aturan pelaksanaannya PP 10/1961 tentang Pendaftaran Tanah dicabut oleh PP

24/1997), yang pada dasarnya sertifikat hanya sebagai salah satu tanda bukti hak atas tanah, sebagai tanda bukti yang kuat, tapi tidak mutlak. Hal ini dapat berimplikasi negara tidak bertanggung jawab sepenuhnya terhadap data yang disajikan, konsekuensinya sertifikat tidak menjamin kepastian hukum. Alasan pemberlakuan sistem negatif (tidak murni) oleh karena “pelaksanaan sistem positif membutuhkan banyak waktu, tenaga dan biaya, sedangkan dengan sistem negatif penyelenggaraan dapat dilaksanakan dalam waktu yang lebih singkat”. (Maria S. Sumardjono, Puspita Serangkum: *Aneka Masalah Hukum Agraria*, 1982, hal. 25).

Namun apakah waktu, pikiran, tenaga, dan biaya untuk penataan dan pemulihan “luka” yang ditimbulkan tidak lebih menguras tenaga, pikiran, waktu dan boros biaya? Yang jelas jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah adalah kewajiban negara dalam hal ini pemerintah sebagai penyelenggara (pasal 19 UUPA), dan hak menuntut rakyat akan adanya jaminan kepastian data dan informasi yang disajikan berkaitan dengan pendaftaran tanah. Jaminan kepastian hukum tidak dapat diartikan setengah-setengah, tetapi sepenuhnya.

Pertanian dan Tanah Subur yang Ekonomis

“Pertanian adalah penggunaan secara ekonomis yang berkelanjutan atas tanah subur untuk menghasilkan produksi tanaman (produksi primer, antara lain bahan pangan, pakan, bahan mentah teknis) dan produksi hewan /produksi sekunder (Kroeschel, 1983)”

Karakter tanah pertanian berbeda dengan tanah untuk perumahan maupun bangunan. Tanah pertanian pemanfaatannya untuk pertanian, perkebunan, perikanan, tempat penggembalaan ternak (tanah *angonan*), tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat pencaharian bagi yang berhak. Lebih lanjut tanah pertanian dibedakan menjadi tanah sawah dan tanah kering/ darat (Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5.1.1961, no. Sekra. 9/1/12). Tanah sawah dibedakan menjadi tanah sawah ber-irigasi dan tanah sawah tadah hujan (A.J. van der Heyden, Landrente 1939). Tanah kering dikategorikan menjadi tanah bukan sawah (selain sawah), termasuk tambak, empang, untuk perikanan, yang pada hakekatnya tidak kering.

Terjaminnya tanah subur berkaitan dengan kestabilan perencanaan sektor-sektor dan penataan ruang, yang semaksimal mungkin mencegah adanya alih fungsi tanah pertanian untuk non-pertanian. Namun alih fungsi tanah pertanian ke non-pertanian ini masih merupakan masalah besar, akibat dari belum dilaksanakannya perencanaan umum dengan baik sebagaimana amanat UUPA yang diberikan pada pemerintah (pasal 14 UUPA). Pemenuhan kestabilan Perencanaan Umum ini adalah pokok, sebagai langkah selanjutnya setelah penyelesaian masalah tiadanya peta dasar yang satu. Pemenuhan tanggung jawab dari pemerintah ini adalah mutlak untuk mencegah kerusakan tanah dan lingkungan hidup, dan penghindaran terhadap kewajiban ini dapat dikenakan pidana (pasal 15 dan 52 UUPA).

Kekhususan tanah subur pertanian ini *seharusnya* membutuhkan peraturan khusus mengenai peralihannya yang mensyaratkan secara khusus pula, baik subyek, obyek dan sistem pengusahaannya untuk dapat menjamin keberlanjutannya. Perbuatan-perbuatan hukum peralihan tersebut dapat berupa waris usaha tanah pertanian, jual-beli, sewa tanah pertanian, dll.

Penggunaan secara ekonomis yang berkelanjutan atas tanah subur dapat menyangkut masalah luas minimal tanah pertanian dan sistem pengusahaannya. Asas penguasaan tanah pertanian dengan luas minimum 2 (dua) hektar, yang diatur dalam UULR bertujuan untuk supaya petani dan keluarganya dapat mencapai taraf penghidupan yang layak dan mencegah supaya tidak terjadi *fragmentasi* tanah pertanian (pemecahan) lebih lanjut. Namun aturan dalam pasal 9 ayat 1 Undang-Undang Land Reform/UULR menyatakan "Pemindahan hak atas tanah pertanian, *kecuali pembagian warisan*, dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar...". Disamping itu, terdapat kondisi yang tidak kondusif dimana jumlah petani gurem, yang menguasai tanah pertanian dibawah 0, 5 hektar semakin meningkat,

Dengan demikian, mutlak adanya langkah kebijakan pertanian yang konstruktif, misal: menjadikan petani

sebagai pelaku utama usaha pertanian yang mempengaruhi perdagangan. Oleh karena itu diperlukan syarat-syarat khusus baik untuk kewajiban maupun hak-haknya. Berkaitan dengan itu Pemerintah perlu mulai membedakan mana kebijakan pertanian dan mana kebijakan jaminan kesejahteraan (era spesialisasi). Seharusnya petani golongan miskin tidak masuk dalam lingkup konsep kebijakan pertanian, tetapi masuk dalam kebijakan jaminan kesejahteraan sosial. Andai saja pemerintah konsisten melaksanakan Konstitusi dan pelaksanaannya UU No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, maka seharusnya istilah "golongan miskin" merupakan kata tabu dalam kebijakan pemerintah. Di dalam negara yang mengaku dirinya sebagai negara hukum, tugas itu bukan merupakan suatu pilihan, akan dilaksanakan atau tidak, tetapi suatu keharusan.

Pemecahan masalah luas tanah pertanian sempit untuk dapat mencapai batas minimum atau lebih sebagai syarat usaha pertanian ekonomis yang berkelanjutan, dapat ditempuh beberapa alternatif pemecahannya seperti berikut :

- 1) Memberi pensiun terhadap petani yang sudah tua;
- 2) Memberi kompensasi bagi petani muda yang tidak tertarik lagi bekerja di bidang pertanian;
- 3) Membentuk "Pertanian Bersama", melalui penggabungan tanah pertanian dalam satu usaha pertanian dengan sistem manajemen modern, dengan jumlah tenaga kerja dan teknologi yang efektif dan efisien, sementara pemilik lainnya mendapatkan kompensasi berdasarkan perjanjian.

Konsekuensi dari pemerintah yang mencita-citakan usaha pertanian yang berkelanjutan yaitu membuat kebijakan-kebijakan yang mendukung terciptanya petani yang profesional dan sejahtera sesuai dengan perkembangan zaman, mengikuti perkembangan teknologi, komunikasi, transportasi, globalisasi ekonomi, dll.

Pendaftaran Tanah Pertanian dan Struktur Pertanian

Kebijakan pendaftaran pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah pertanian serta pengusahaannya, secara komprehensif, mutlak diperlukan untuk adanya usaha pertanian yang berkelanjutan dan bermasa depan. Untuk itu data dan informasi mengenai lalu-lintas tanah pertanian, perbuatan-perbuatan hukum untuk peralihannya serta hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan pengusahaannya diperlukan secara terus-menerus.

Hal tersebut merunut pada program *Land Reform*, yang intinya menuntut perombakan "pemilikan dan/ atau penguasaan tanah pertanian" dan "hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan pengusahaannya", yang kedua variabel tersebut merupakan bagian yang tak terpisahkan untuk usaha pertanian yang berkelanjutan. Dengan demikian

pemilikan tanah pertanian dan benda-benda yang ada di atasnya (untuk pengusahannya) merupakan suatu kesatuan, bagian yang tak terpisahkan (menganut azas vertikal). Oleh karena itu kebijakan tanah pertanian mau tidak mau menuntut secara serentak-sekaligus melingkupi juga kebijakan-kebijakan seluruh faktor-faktor dalam struktur pertanian (*Agrastruktur*), baik faktor teknik (tanah sebagai sub-faktor), faktor ekonomi maupun faktor sosial, yang bekerjanya saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan untuk mencapai tujuan.

Faktor teknik mencakup: kepastian hak-hak atas tanah, luas minimal dan maksimal tanah pertanian yang berkeadilan, hukum tanah dan turunannya: rencana sektor-sektor, penggunaan tanah, penataan ruang dan zonasi, perairan, peraturan-perundangan pertanian (hukum pupuk, hukum bibit, hukum kredit pertanian yang tidak mengenal sita jaminan), hukum waris usaha pertanian, hukum perjanjian dalam pertanian, hukum koperasi pertanian, hukum ketenagakerjaan dalam pertanian, hukum anti monopoli bidang usaha pertanian, dan sebagainya), juga organisasi administrasi agraria dan aparat pemerintah, serta organisasi non-pemerintah dan sebagainya, Faktor ekonomi mencakup perhitungan ekonomi pertanian (pengeluaran, pajak, ongkos-ongkos resiko, dan sebagainya), sistem perdagangan dari masing-masing produk pertanian (dalam negeri, regional maupun internasional), dan sebagainya. Faktor sosial berkaitan dengan sistem jaminan kesejahteraan petani, seperti jaminan pendapatan petani, jaminan kesehatan petani, jaminan hari-tua petani, jaminan kecelakaan-kerja, jaminan pemeliharaan, dan sebagainya.

Dengan demikian "kebijakan bagi-bagi tanah" (lebih tepatnya formalisasi dan legalisasi tanah rakyat) pada dasarnya hanya bagian "kecil" (tapi sangat penting dan mendasar), yang akan tidak banyak artinya jika tanpa kebijakan melekat dengan seluruh kebijakan pertanian yang *seharusnya*. Berdasarkan hal itu faktor-faktor dalam struktur pertanian tersebut dapat merupakan bahan dasar penelusuran untuk pengumpulan data fisik dan data yuridis yang diperlukan dalam pendaftaran tanah usaha pertanian yang berkelanjutan.

Perbedaan pendaftaran tanah untuk tanah pertanian dan non-pertanian belum dipikirkan dalam PP 24/1997, yang masih mencampur-adukkan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah pertanian dan non-pertanian. Hal ini logis karena sistem pendaftaran tanah yang berlaku adalah pendaftaran hak, hanya pendaftaran subyek dan obyek haknya, belum merupakan pendaftaran tanah yang sebenarnya, belum mengkaitkannya dengan sistem pemanfaatan dan penggunaan ruang secara keseluruhan (pendaftaran tanah yang komprehensif). Obyek pendaftaran tanah yang wajib didaftarkan yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan, tanah Negara, namun tidak menyinggung tanah pertanian yang sifatnya sementara, seperti hak gadai, hak usaha

bagi hasil, hak menumpang dan Hak Sewa tanah pertanian. Sementara hak-hak "sementara" ini masih berperan penting dalam kehidupan rakyat tani, yang masih banyak perjanjian diadakan dalam bentuk tidak tertulis berdasarkan kepercayaan. Padahal data dan informasi tersebut seharusnya sangat penting sebagai dasar untuk pengambilan strategi kebijakan pertanian dan kebijakan lainnya, misal kebijakan lapangan kerja, kebijakan jaminan kesejahteraan rakyat.

Hak Gadai tanah pertanian merupakan obyek pendaftaran tanah menurut PP 10 tahun 1961, namun tidak lagi menurut PP 24/1997. Tiadanya sistem khusus pendaftaran tanah pertanian ini, menjadikan kebijakan *Land Reform* sebagai sesuatu yang "kosong", tidak konsisten, tidak rasional, jauh dari konstruktif. Bagaimana dapat mengontrol berlakunya asas-asas UUPA yang harus dihormati, seperti asas tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif, asas larangan pemerasan terhadap pihak yang lemah, asas larangan terpecahnya penguasaan tanah pertanian di bawah batas luas minimum, dan sebagainya, jika data dan informasi subyek dan obyeknya saja tidak jelas. Seperti pada sistem gadai tanah pertanian yang sudah berlangsung 7 tahun atau lebih harus dikembalikan kepada yang empunya, tanpa kewajiban untuk membayar uang tebusan, karena pemegang gadai tanah pertanian dianggap sudah cukup menikmati manfaat dari tanah gadai, jauh melebihi bunga yang layak dari uang yang diterima oleh yang empunya tanah (pasal 7 UU No. 56 /Perpu/ 1960, dikenal dengan Undang Undang *Land Reform/UULR*); Apakah ditaati aturan mengenai perjanjian bagi hasil, yang dilaksanakan secara tertulis dihadapan Kepala dari desa atau daerah yang setingkat dengan itu, tempat letak tanah yang bersangkutan (Kepala Desa) dengan dipersaksikan oleh dua orang, masing-masing dari pihak penggarap dan pemilik tanah, kemudian perjanjian tersebut disahkan oleh Camat/ kepala Kecamatan yang bersangkutan atau pejabat yang setingkat dengan itu. Kepala desa mempunyai kewajiban mengumumkan dalam kerapatan desa mengenai semua perjanjian usaha bagi hasil setelah kerapatan terakhir.

Perjanjian usaha bagi hasil diwajibkan dalam bentuk tertulis, yang berisi hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari kedua belah pihak tersebut, bertujuan untuk supaya tidak timbul adanya keragu-raguan dan/ atau konflik dikemudian hari. Sedangkan pelaksanaan perjanjian dihadapan kepala desa dan disahkan oleh Camat bertujuan untuk pengawasan preventif. Perjanjian bagi hasil tanah pertanian dapat terjadi pada pemegang Hak Milik, Hak Sewa atau Hak Gadai, dan dalam praktek dapat juga diatas tanah lungguh atau tanah bengkok. Penggarap dalam perjanjian bagi hasil yaitu petani perseorangan dengan tanah garapan maksimal 3 hektar, kecuali dengan ijin Menteri Muda Agraria atau pejabat yang ditunjuknya, atau Badan Hukum dengan ijin Menteri Muda Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya, misalnya. Koperasi Tani untuk tanah terlantar, Perseroan Terbatas atau Yayasan untuk membuka tanah yang sangat luas dengan dasar untuk kepentingan desa atau kepentingan umum (UU

2/ 1960, Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria no. 4/ 1964 yang mengatur tentang perimbangan pembagian hasil); Sementara hak sewa tanah pertanian belum diatur secara khusus. Disamping itu sistem yang ada menjadikan Desa dapat tidak mengetahui adanya transaksi tanah didesanya.

Pendaftaran usaha (tanah) pertanian juga menghadapi masalah orientasi kebijakan yang tidak jelas, yang tidak mempunyai alasan yang kuat dalam membedakan penguasaan tanah diatas hak privat dengan diatas tanah negara. Untuk penguasaan tanah pertanian dengan hak privat luas minimal 2 (dua) hektar dan luas maksimal 20 hektar (UULR), sedangkan penguasaan tanah pertanian diatas tanah negara dengan HGU 5 - 25 hektar (pasal 5 ayat 1 dan 2 PP 40/1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah), sedangkan untuk badan hukum penguasaan luas maksimum tanah pertanian tidak ada batasnya. Lebih jauh lagi dalam UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal memberikan peluang penguasaan tanah pertanian untuk jangka waktu yang fantastis (UU ini sekarang sedang menjadi pekerjaan rumah Mahkamah Konstitusi), dan tidak boleh dilupakan juga bahwa HGU dapat diwariskan. Politik hukum penguasaan (usaha) tanah pertanian yang diskriminatif dan tidak berdasar ini sangat tidak berorientasi jika dikaitkan dengan tujuan UUPA, yaitu meletakkan dasar-dasar hukum agraria nasional untuk menjamin kesejahteraan rakyat, terutama rakyat tani. Lebih dalam lagi keadaan itu tidak konstruktif jika dikaitkan dengan asas-asas hukum keadilan, kelayakan dan/ atau kepatutan serta kepastian hukum.

Lembaga Waris Tanah Pertanian dan Waris Adat

Lembaga waris usaha tanah pertanian yaitu sistem peralihan usaha tanah pertanian yang ekonomis dan berkelanjutan, dari pewaris ke ahli waris yang memenuhi syarat. Tujuan pengadaan lembaga waris usaha tanah pertanian seperti ini sebagai pengakuan profesionalitas petani yaitu untuk jaminan kesejahteraan petani (dan keluarganya) dan serta jaminan produk pertanian, baik kualitas maupun kuantitas, yang merupakan pendukung utama atau syarat adanya usaha tanah pertanian yang berkelanjutan. Petani yang sudah tua atau sakit-sakitan tidak dapat mengerjakan lagi tanah usaha pertaniannya, sehingga perlu dipikirkan keberlanjutan usaha tanah pertaniannya. Ahli waris dapat dari keturunan petani atau orang lain yang dipercaya oleh pewaris (melalui testamen dan/ orang yang dalam jangka waktu lama ikut bekerja mengusahakan tanah pertanian yang bersangkutan selama pewaris masih hidup).

Sekarang ini banyak tanah pertanian yang dikerjakan oleh petani-petani tua (*gerontonisasi*), karena para anak muda tidak tertarik (lagi) bekerja di bidang pertanian, yang condong tidak menguntungkan dan penuh resiko. Situasi seperti ini dan memperhatikan sistem hukum UUPA, perlu adanya pembentukan

sistem waris usaha tanah pertanian Indonesia yang dapat melandaskan diri pada sistem kewarisan adat (sistem matrilineal, patrilineal atau parental/ bilateral) dikaitkan dengan sistem kemasyarakatan (sistem mayorat atau minorat laki-laki atau perempuan). Disisi lain perlu juga adanya hukum waris usaha tanah pertanian yang berlaku nasional, sebagai kerangka hukum waris usaha pertanian Nasional, yang berlaku bagi daerah yang nantinya tidak mempunyai atau tidak dapat mengadakan hukum waris adat usaha tanah pertanian.

Hanya saja untuk merealisasikan pemikiran pengadaan hukum tersebut masih banyak menghadapi kendala, karena dalam sistem hukum Nasional saja belum ada unifikasi hukum waris Indonesia (masih dalam cita-cita), apa lagi hukum waris khusus usaha tanah pertanian. Hukum waris yang berlaku yaitu hukum waris adat, hukum waris yang bersumber pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat dan hukum waris berdasarkan hukum islam. Keadaan ini merupakan masalah tersendiri dalam Hukum Keluarga dan dapat menjadi potensi konflik pewarisan. Namun demikian dalam praktek masyarakat lebih condong memakai waris adat.

Kewarisan dalam hukum adat pada intinya berarti pemindahan kekayaan dari satu generasi ke generasi berikutnya, yang menonjolkan asas kemanfaatan, yang dalam sistemnya lebih memperhatikan anggota keluarga yang paling lemah (ekonominya), (Sayuti Thalib, 1983). Pembagian waris dapat dilakukan sebelum pewaris meninggal dunia. Disamping itu harta warisan merupakan suatu kesatuan, dengan demikian harta tanah usaha pertanian hanya sebagai bagian dari keseluruhan, dan diberikan kepada siapa yang paling bermanfaat. Pada umumnya tidak ada sistem khusus pewarisan tanah (pertanian) adat.

Dalam pembentukan sistem waris usaha pertanian perlu diperhatikan peraturan-perundangan maupun praktek didalam masyarakat berkenaan dengan hak-hak yang sifatnya sementara (yang berasal dari hukum adat), seperti aturan jika pemegang gadai meninggal, haknya beralih pada ahli warisnya, penggarap yang meninggal dunia dalam perjanjian bagi hasil dilanjutkan oleh ahli warisnya, dengan hak dan kewajiban yang sama (syarat ahli waris calon penggarap pada dasarnya yaitu orang tani, tidak menguasai tanah lebih dari 3 hektar, kecuali ada izin), namun jika pemilik tanah garapan meninggal dunia maka perjanjian bagi hasil dapat hapus, dll. Aspek-aspek yang terkait dalam usaha tanah pertanian seperti terurai di atas dapat menjadi bahan penelusuran untuk pengadaan data dan informasi pembangunan pendaftaran tanah usaha pertanian yang berkelanjutan dan bermasa depan.

BPN dan Peta Dasar

Tanah merupakan permukaan bumi di daratan maupun dibawah air, termasuk ruang diatas maupun dibawahnya, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, yang mempunyai batas-batas tertentu, baik batas alam, batas administrasi, maupun batas-

batas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya, sebagai matriks utama ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam sistem spasial kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, yang dikelola untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara berkeadilan, dalam harmoni sosial yang dinamis dan menjamin keberlanjutan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. (BPN, *Penilaian Tanah Dalam Politik dan Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*, 2007).

Badan Pertanahan Nasional mendapat mandat dari Presiden untuk pelaksanaan tugas bidang pertanahan secara **nasional, regional, dan sektoral** (Peraturan Presiden no. 10 tahun 2006). Untuk melandasi tugas, tanggung-jawab dan kewenangannya tersebut BPN memberi definisi tanah seperti tersebut di atas, yang pada dasarnya suatu kewenangan pertanahan yang komprehensif (keagrariaan), yang pelaksanaan tugas dan kewenangannya, termasuk untuk menjalankan kewenangan pendaftaran tanah, tidak dapat lepas dari "kesiapan" dari perencanaan sektor-sektor lainnya, yang berhubungan dengan *Land Use Planning* yang berkelanjutan, serta konsistensi peraturan-perundangan yang melandasinya.

Dengan demikian tanggung-jawab dan kewenangan itu pada dasarnya merupakan bagian dari permasalahan politik, konsep dan strategi sistem reforma agraria Indonesia. Sedangkan salah satu sumber dasar dan utama permasalahan agraria yaitu tiadanya peta dasar yang satu, yang *seharusnya* berfungsi sebagai salah satu modal konstruksi kebijakan yang mutlak bagi instansi-instansi pemerintah untuk dapat menjalankan organisasinya dengan baik dan bertanggungjawab, baik dari fase perencanaan, keuangan, pelaksanaan sampai kontrol.

Eksisnya multi peta dasar sulit atau tidak mungkin

dipecahkan jika organisasi administrasi ke-agraria-an masih seperti sekarang ini dan tanpa perubahan, karena berkaitan dengan sejarah, kekuasaan - "domain"-, kewenangan, hukum dan tanggung jawab masing-masing instansi yang mempunyainya, yang berpotensi *overlapping* kekuasaan dan/ atau kewenangan atas suatu tanah dan konflik pertanahan. Dengan demikian kegiatan pendaftaran tanah menghadapi permasalahan yang tidak ringan.

Penutup

Lembaga pendaftaran usaha tanah pertanian, yang menjamin kepastian hukum, masih banyak menghadapi kendala mendasar yang harus diselesaikan terlebih dahulu, seperti konsep usaha pertanian yang berkelanjutan, peta dasar yang satu, perencanaan sektor-sektor dan tata ruang serta zonasi yang stabil, organisasi administrasi agraria, kebijakan carut-marut ke-agraria-an, dan seterusnya. Sementara kebijakan Land Reform belum mempunyai "roh" nya, baik untuk subyek, obyek maupun sistemnya. Oleh karena itu, perlu adanya langkah rasional dan konkrit dari Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan agraria yang efektif dan efisien untuk mencapai tujuan. Untuk merealisasikannya, kiranya akan sangat sulit atau tidak mungkin jika tidak ada perubahan yang revolusioner terhadap keadaan aparat-pemerintah yang terperangkap dalam kondisi dan suasana organisasi administrasi ke-agraria-an yang memaksa *egocentris* (egoisme sektoral, egoisme intern-sektoral, jiwa kedaerahan yang berlebihan, dll.). Kunci permasalahan pertama yang harus dipecahkan untuk pendaftaran tanah yang berkelanjutan dan menjamin kepastian hukum yaitu pengadaan peta dasar yang satu sebagai landasan hak menguasai negara oleh Pemerintah sebagai kesatuan.

*) Direktur Pusat Kajian Hukum dan Pertanian
Fakultas Hukum UGM



Mencari Cara Untuk Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Oleh: Khairul Rizal *)



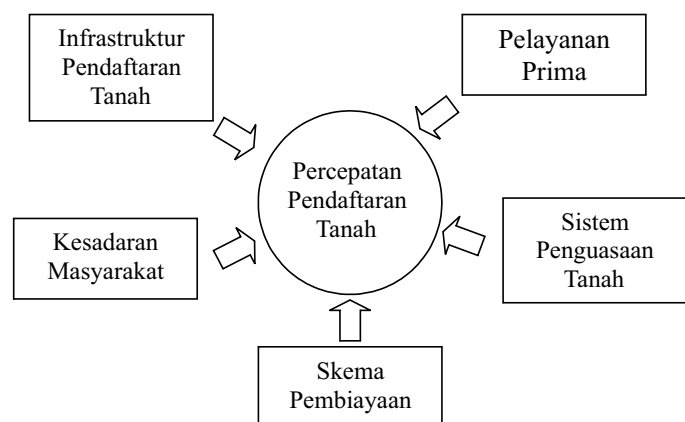
Isu jaminan kepastian hukum hak atas tanah masih merupakan isu pertanahan yang cukup kritis di Indonesia. Jika kita merujuk pada jumlah konflik dan sengketa tanah sebagai paramater kepastian hukum hak atas tanah, maka jumlahnya pun cukup signifikan besar, yaitu 2.865 kasus sengketa yang tercatat di pusat dan diperkirakan lebih dari 10.000 kasus di seluruh Indonesia. Jika kita berpatokan pada indikator jumlah sertifikat sebagai bentuk jaminan kepastian hukum hak atas tanah, maka kondisi cukup mengkhawatirkan. Berdasarkan data yang ada, sampai dengan tahun 2006 baru 33,7 juta bidang tanah (sumber: BPN) yang bersertifikat, sementara dari informasi terakhir diperkirakan total bidang tanah di Indonesia mencapai 91,6 juta bidang (sumber: Ditjen Pajak, berdasarkan jumlah objek pajak). Rendahnya tanah yang bersertifikat diduga sebagai kontributor utama besarnya angka sengketa tanah. Melihat dari angka sertifikasi tanah di atas, upaya percepatan pendaftaran tanah menjadi suatu hal yang harus segera dilaksanakan. Sebelum melakukan percepatan tersebut sebaiknya kita perlu terlebih dahulu menjawab mengapa sertifikasi tanah berjalan lambat di Indonesia?

Dalam naskah Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional (KKPN), pendaftaran tanah merupakan satu dari sembilan isu yang dibahas secara khusus. Dalam KKPN disebutkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah belum optimal antara lain disebabkan oleh:

- Belum sepenuhnya terlaksana pelayanan prima yang disebabkan oleh belum efektifnya pelaksanaan Standar Operasional Prosedur (SOP) dan standar produk (SP);
- Belum lengkapnya perangkat hukum yang jelas tentang pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah, seperti belum adanya kesatuan penafsiran definisi tanah negara dan tanah adat;
- Rendahnya kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya;

- Kurang tersedianya infrastruktur pendaftaran tanah; dan
- Mahalnya biaya pendaftaran tanah untuk pertama kali.

Secara diagramatis dapat dilihat pada gambar berikut:



Pelayanan pertanahan yang prima

Salah satu faktor penyebab lambatnya pendaftaran tanah adalah pelayanan pertanahan yang belum prima. Pelayanan pertanahan yang prima sangat tergantung dari *Internal Business Process* yang berlangsung di BPN. Berbagai pertanyaan yang harus direspon oleh BPN sebagai institusi yang disertai tanggung jawab untuk melakukan pendaftaran tanah antara lain apakah proses sertifikasi saat ini sudah cukup tepat waktu? Ataukah tahapannya masih terlampau panjang? Apakah masyarakat sebagai pelanggan dapat memantau berkas pendaftaran tanah mereka? Seperti apa penerapan teknologi dalam proses sertifikasi tanah? Pada tahapan mana dalam proses sertifikasi yang paling sering terjadi pengulangan? Apakah sarana dan prasarana pendaftaran tanah yang ada sudah memadai?

Mewujudkan *internal business process* yang efektif dan efisien harus dimulai dari bagaimana kita meningkatkan produktiitas dan kepuasan pegawai. Hal ini dapat dilakukan melalui tiga hal: peningkatan kapasitas pegawai, dukungan sistem data dan informasi, dan menciptakan motivasi, pemberdayaan dan insentif bagi para pegawai. Oleh karena itu, pelatihan yang berkesinambungan bagi pegawai pendaftaran tanah perlu dilakukan. Hal ini memperkuat kapasitas mereka tidak hanya dalam hal teknis pendaftaran tanah namun juga kapasitas dalam pengambilan keputusan di tingkat bawah. Langkah ini merupakan langkah yang cukup strategis strategis untuk mempercepat proses disamping pemberian insentif bagi pegawai dengan kualitas kinerja yang tinggi dan melengkapi pegawai dengan sistem informasi yang memadai.

Sistem penguasaan dan pemilikan tanah

Belum jelasnya sistem penguasaan tanah sangat berpengaruh terhadap upaya percepatan pendaftaran tanah. Sebagai contoh adalah mengenai definisi tanah negara dan tanah adat. Belum adanya penafsiran yang

jelas mengenai defenisi kedua penguasaan tanah tersebut menimbulkan kesulitan dalam mendaftarkan tanah tersebut. Di lapangan, perbedaan penafsiran mengenai apakah sebidang tanah merupakan tanah negara atau tanah adat seringkali menimbulkan konflik antara pemerintah, sebagai representasi negara, dengan masyarakat adat.

Di samping itu, beragamnya jenis hak atas tanah yang ada di Indonesia diduga menyebabkan proses pendaftaran tanah menjadi rumit. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dikenali lebih dari 10 jenis hak atas tanah dimana tidak semua jenis hak tersebut dilakukan pendaftaran. Mewujudkan sistem penguasaan tanah yang jelas dan sederhana merupakan langkah strategis bagi terwujudnya kesederhanaan proses pendaftaran tanah. Sedangkan kesederhanaan dalam proses pendaftaran tanah otomatis akan mempercepat pendaftaran tanah secara keseluruhan.



Infrastruktur Pendaftaran Tanah

Percepatan pendaftaran tanah harus didukung dengan penyediaan infrastruktur pendaftaran tanah yang memadai. Penyediaan peta dasar pendaftaran tanah merupakan salah satu infrastruktur pendaftaran tanah yang perlu disiapkan dan mencakup seluruh wilayah daratan Indonesia. Tanpa adanya dukungan infrastruktur perpetaan yang memadai pendaftaran tanah akan sulit dipercepat.

Kesadaran masyarakat

Masih banyak masyarakat yang enggan untuk mendaftarkan tanah mereka. Selain faktor biaya pendaftaran tanah yang mahal, masyarakat belum merasakan manfaat yang nyata dari mendaftarkan tanah mereka. Tidak ada cara lain yang lebih efektif meningkatkan kesadaran masyarakat kecuali dengan sosialisasi yang terus menerus. Masyarakat harus dapat diyakinkan bahwa sertifikat adalah tanda bukti kepemilikan yang kuat. Masyarakat juga perlu diyakinkan bahwa tanah dengan sertifikat memiliki beberapa keuntungan bagi si pemilik tanah antara lain nilai tanah yang akan meningkat serta meningkatnya akses ke perbankan (*bankability*).

Kendala yang dihadapi dalam meningkatkan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya adalah munculnya persepsi bahwa pendaftaran tanah itu mahal dan tidak sebanding dengan manfaat yang diperoleh. Tanpa adanya keinginan dari masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya maka upaya untuk mempercepat pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia akan sulit terwujud. Untuk itu, perlu dikembangkan juga skema pembiayaan pendaftaran tanah yang murah disamping melakukan kampanye pendaftaran tanah murah ke masyarakat. Skema pembiayaan pendaftaran tanah yang terjangkau ini seyogyanya jangan sampai membebani masyarakat, terutama golongan miskin, namun tetap memberikan insentif bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya serta mampu menjamin keberlanjutan sistem pendaftaran tanah (*cost recovery*).

Biaya Pendaftaran Tanah

Upaya percepatan pendaftaran tanah sesungguhnya sudah pernah dan terus dilakukan di Indonesia, salah satunya melalui Proyek Administrasi Pertanahan. Secara garis besarnya proyek ini melakukan percepatan pendaftaran tanah melalui pendaftaran tanah secara sistematis, massal dan tanpa dipungut biaya pendaftaran. Melalui proyek ini BPN sebagai pelaku utama juga berupaya untuk menyempurnakan prosedur pendaftaran tanah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 mengenai Pendaftaran Tanah. Walaupun berhasil menghasilkan sekitar 1,95 juta sertifikat tanah dalam lima tahun pelaksanaan proyek, pelaksanaan proyek ini terbentur dengan masalah pajak tanah yang dinilai cukup menghambat proses pendaftaran tanah.

Meskipun biaya pendaftaran tanah ditiadakan, dalam hal ini ditanggung oleh proyek, namun adanya beban pajak (Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan - BPHTB) yang harus ditanggung oleh pendaftar menyebabkan masyarakat menjadi enggan untuk mendaftarkan tanahnya.

Di samping beban pajak yang cukup besar, dalam prakteknya pendaftar tanah juga sering dibebani dengan biaya tambahan di luar biaya pendaftaran tanah, seperti biaya yang dipungut di kantor kelurahan, kecamatan ataupun biaya tambahan lainnya seperti notaris/PPAT. Walaupun belum ada data yang akurat mengenai hal ini namun pungutan ini diduga cukup menghambat upaya percepatan pendaftaran tanah.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa masyarakat pada umumnya kurang mendapat intensif, bahkan cenderung menjadi disinsentif, untuk mendaftarkan tanahnya. Dari aspek pajak tanah saja kita dapat melihat bahwa kebijakan pajak tanah masih kurang sejalan dengan kebijakan pertanahan untuk melakukan percepatan pendaftaran tanah. Berbagai upaya yang ditempuh seperti membebaskan biaya (non-pajak) pendaftaran tanah serta menyederhanakan proses pendaftaran tanah akan menjadi kurang efektif jika masyarakat merasa enggan untuk mendaftarkan tanahnya karena beban pajak yang tinggi.

Sekali lagi, percepatan pendaftaran tanah harus terus diupayakan baik dari sisi *supply*, dalam hal ini BPN sebagai penyedia jasa layanan pendaftaran tanah, maupun dari sisi *demand*, dalam hal ini masyarakat. Disamping itu, sistem penguasaan tanah dan sistem pendaftaran tanah perlu terus dibenahi dan dilengkapi dengan infrastruktur pendaftaran tanah yang memadai. Dengan semakin banyak bidang tanah yang terdaftar diharapkan dapat meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah dan lebih jauh lagi mereduksi sengketa pertanahan yang marak terjadi belakangan ini [.]

*) Staf Perencana
Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan
Bappenas

KEBIJAKAN PERTANAHAN *bagi* KESEJAHTERAAN RAKYAT

Tercatat **2.865** kasus terkait hak atas tanah di pusat
dan diperkirakan lebih dari **10.000** kasus di seluruh Indonesia

