

**KEBIJAKAN HUKUM TERHADAP TANAH ADAT
YANG BELUM DIDAFTARKAN MENURUT
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN
1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH¹**

Oleh : Rodrigo Yoel Pontoh²

Harly Stanly Muaja³

Christine S. Tooy⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian yaitu untuk mengetahui bagaimana kebijakan hukum terhadap tanah adat yang belum didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan bagaimana proses pendaftaran tanah secara umum yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Kebijakan hukum terhadap tanah adat yang belum didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sebagai berikut: Proses pendaftaran tanah, baik dilakukan melalui permohonan individu maupun secara sistematis (massal) terhadap hak atas tanah yang tunduk kepada hukum adat dan memiliki bukti tertulis maupun tidak, sebelum didaftarkan harus dikonversi terlebih dahulu. 2. Proses pendaftaran tanah secara umum dilaksanakan melalui dua cara, yaitu secara sistematis dan sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan atas semua bidang tanah, meliputi wilayah satu desa atau kelurahan maupun sebagian, dimana pelaksanaannya atas prakarsa pemerintah (mengikuti sistem pendaftaran tanah secara desa demi desa). Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan bidang tanah tertentu atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan, baik secara individual atau massal.

Kata kunci: tanah adat;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum adat sangat kuat kedudukannya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Dasar Agraria. Kedudukan hukum adat di dalam Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Dasar Agraria pada hakikatnya dimaksudkan untuk menciptakan kesatuan hukum di bidang pertanahan. Hal ini karena sebelumnya terdapat dualisme dalam hukum pertanahan, yaitu hukum tanah adat dan hukum tanah barat. Keberadaan hukum adat sebagai dasar hukum pertanahan di Indonesia secara otomatis menciptakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan hukum terhadap tanah adat yang belum didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?
2. Bagaimana proses pendaftaran tanah secara umum?

C. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan adalah penelitian yuridis normative.

PEMBAHASAN

A. Kebijakan Hukum Terhadap Tanah Adat Yang Belum Didaftarkan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Tanah sangat penting bagi semua makhluk hidup terutama manusia. Mayoritas penduduk Indonesia menggantungkan mata pencahariannya pada tanah. Tanah juga digunakan sebagai tempat tinggal dan melaksanakan aktivitas atau kegiatan sehari-hari. Sebelum kemerdekaan, masalah tanah diatur oleh masyarakat Indonesia melalui hukum adat yang berlaku pada masing-masing daerah menurut tempat tinggal atau asal mereka. Hukum perdata dari Belanda juga kemudian menjadi pegangan oleh pemerintah Belanda yang pada saat itu menduduki beberapa wilayah di Indonesia.

Memasuki masa setelah kemerdekaan, pemerintah Indonesia selanjutnya mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan tujuan untuk menghindari perbedaan antara hukum adat dengan hukum perdata Belanda berkaitan masalah pertanahan. Pengaturan hak atas tanah merupakan salah satu kewajiban yang

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101521

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

dilakukan negara demi mewujudkan kepastian hukum dan menjaga hak-hak masing-masing pihak. Pendaftaran tanah sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan, bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah sebagai berikut:⁵ *“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 rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”*

Objek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, adalah sebagai berikut:⁶

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.
2. Tanah hak pengelolaan.
3. Tanah wakaf.
4. Hak Milik atas satuan rumah susun.
5. Hak tanggungan.
6. Tanah negara

Ayat (2) menyebutkan, tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Huruf (f), pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang dimaksud dalam daftar tanah.

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum bagi hak atas tanah tersebut. Ayat tersebut di atas ditujukan kepada pemerintah sebagai penanggungjawab pendaftaran tanah,

⁵Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁶Pasal 9 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

sedangkan Pasal 23, Pasal 32, Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk pemegang hak. Ketentuan tersebut menunjukkan adanya hak dan kewajiban antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah.

Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan, bahwa Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19. Pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.⁷

Menurut Pasal 32 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak Guna Usaha termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19. Pendaftaran adalah alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali hak-hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.⁸

Pasal 38 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan, bahwa Hak Guna Bangunan termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19. Pendaftaran termasuk alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.⁹

Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah mengatur tentang hak-hak yang tidak diuraikan dalam

⁷Pasal 23 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁸Pasal 32 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁹Pasal 38 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

surat hak tanah, sehingga oleh yang bersangkutan diajukan hal-hal berikut ini:¹⁰

1. Tanda bukti hak
Bukti surat pajak hasil bumi (*verponding* Indonesia) atau bukti surat pemberian hak oleh instansi yang berwenang (kalau ada disertakan pula surat ukurnya).
2. Surat keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh asisten Wedana (camat) yang:
 - a. Membenarkan surat atau surat bukti hak tersebut.
 - b. Menerangkan apakah tanahnya termasuk perumahan atau pertanian.
 - c. Menerangkan siapa yang mempunyai hak tersebut, kalau ada disertai turunan surat-surat jual beli tanahnya.
 - d. Tanda bukti kewarganegaraan sah dari yang mempunyai hak.

Konversi adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 di atas, khusus untuk tanah-tanah masih tunduk kepada hukum adat, tetapi tidak terdaftar dalam ketentuan konversi sebagai tanah yang dapat dikonversikan kepada hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tetapi diakui sebagai hak adat, maka dapat ditempuh dengan upaya Penegasan Hak yang diajukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah setempat diikuti bukti pendahuluan, antara lain sebagai berikut:

1. Bukti pajak.
2. Surat jual-beli yang dilakukan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
3. Surat membenarkan tentang hak seseorang.
4. Surat menerangkan tanah itu untuk perumahan atau pertanian.
5. Keterangan kewarganegaraan orang yang bersangkutan.

Kepastian hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah adat sebelum berlakunya Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah diatur juga dalam undang-undang tersebut mengenai ketentuan konversi serta dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Secara umum terdapat dua pengertian tentang tanah adat, yaitu:¹¹

1. Tanah bekas Hak Milik adat
Istilah populernya adalah Tanah Girik, berasal dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum dikonversi menjadi salah satu tanah dengan hak tertentu (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau Hak Guna Usaha) dan belum didaftarkan maupun disertifikatkan pada Kantor Pertanahan daerah setempat.
2. Tanah milik masyarakat ulayat hukum adat
Jenis tanah ini tidak bisa disertifikatkan begitu saja walaupun ada, maka dapat dilepaskan dengan cara tukar guling (*ruislag*) atau melalui pelepasan hak atas tanah tersebut terlebih dahulu oleh kepala adat.

Tanah bekas Hak Milik adat, apabila pihak yang hendak melakukan proses penyertifikatannya adalah pemilik asli, maka tidak diperlukan adanya jual beli terlebih dahulu. Pewarisan yang sebelumnya sudah terjadi, maka harus didahului dengan pembuatan keterangan waris dan prosedur waris seperti biasa. Perolehan hak yang dilakukan melalui mekanisme jual-beli, harus diikuti terlebih dahulu proses. Penyertifikatan tanah adat dalam istilah hukum pertanahan dikenal dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali, yaitu kegiatan yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar.

Proses pendaftaran tanah untuk pertama kali:¹²

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
Data fisik dilakukan melalui pertama-tama pembuatan peta dasar pendaftaran yang

¹⁰Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah.

¹¹Purnamasari, D. I. 2014. *Cara Penyertifikatan Tanah Adat*.

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt537ac3b737835/cara-penyertifikatan-tanah-adat/> Diakses tanggal 6 Desember 2021, pukul 16.12 WITA.

¹²Diory, A. 2020. *Tahap-Tahap Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali*. <https://www.pphbi.com/tahap-tahap-pendaftaran-tanah-untuk-pertama-kali/> Diakses tanggal 6 Desember 2021, pukul 16.30 WITA.

dilanjutkan dengan penetapan batas bidang-bidang tanah. Bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibukukan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran, dibukukan dalam daftar tanah. Bidang-bidang tanah tersebut, kemudian dibuatkan surat ukur yang memuat data fisik dari peta pendaftaran untuk keperluan pendaftaran haknya.

2. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis
Proses selanjutnya, yaitu data yuridis yang membedakan antara pembuktian hak-hak baru lama. Hak baru adalah hak yang diberikan sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hak lama adalah hak yang berasal dari konversi pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan belum didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Hak-hak yang telah dilakukan pembuktian kemudian dibukukan.
3. Penerbitan sertifikat
Sertifikat diterbitkan sebagai surat tanda bukti untuk kepentingan pemegang hak bersangkutan, sesuai dengan data fisik dalam surat ukur dan data yuridis yang didaftarkan dalam buku tanah.
4. Penyajian data fisik dan data yuridis
Kepala Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftara tanah berupa daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Hal ini dilakukan dalam rangka penyajian data fisik dan yuridis untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak berkepentingan agar dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang diperlukan.
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen
Dokumen-dokumen di atas yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran dan merupakan alat pembuktian, kemudian diberi tanda pengenal. Dokumen-dokumen tersebut kemudian disimpan di Kantor Pertanahan atau tempat lain yang ditetapkan oleh menteri, sebagai bagian tidak terpisahkan dari daftar umum.

Kegiatan pendaftaran tanah dikenal ada dua jenis, yaitu:

1. Pendaftaran tanah secara sistematis yang diprakarsai oleh pemerintah.
2. Pendaftaran tanah secara sporadik yang dilakukan mandiri atau atas prakarsa pemilik tanah.

Kedua kegiatan tersebut tidak perlu didahului dengan proses jual beli. Daerah pedesaan, dimana kepemilikan tanah umumnya didasarkan pada hukum adat dan waris, tanah adat dapat dibuat sertifikat tanpa jual beli. Proses pendaftaran tanahnya dilakukan secara sporadik, dengan meminta bantuan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dimana wilayah kerjanya sesuai dengan letak objek tanah yang akan didaftarkan.

Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat dan hukum adat semuanya diseragamkan. Artinya, hak-hak barat yang bersumber dari *burgerlijk wetboek* (BW) harus dikonversikan kepada sistem yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria begitu juga terhadap tanah-tanah adat sudah terdaftar maupun yang belum. Penyelesaian dari tanah BW telah berakhir dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat yang menyatakan, bahwa tanah-tanah tersebut telah berakhir masa konversinya dan bagi tanah-tanah tidak diselesaikan haknya kembali menjadi tanah yang dikuasai negara.¹³

Semua hak-hak adat harus dikonversi tanpa kecuali, karena luasnya wilayah hukum Indonesia. Banyaknya pemilikan tanah, sehingga konversi terhadap semua Hak Milik adat tidak mungkin dapat diselesaikan dalam waktu singkat.¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengakui dengan jelas kedudukan Hak Milik adat, baik bersifat perorangan atau kelompok. Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan tata cara pembuktian hak-hak lama untuk keperluan pendaftaran berasal dari

¹³Parlindungan, 1983. *Konversi Hak-hak Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju. Hlm. 42.

¹⁴Salindeho, J. 1999. *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 4.

konversi yang dilakukan dengan bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau atas pernyataan bersangkutan, dimana kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi bagi pendaftaran secara sistematis cukup untuk mendaftarkan hak.

Menurut Pasal 24 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, apabila pembuktian di atas tidak ada lagi, maka pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama dua puluh tahun atau lebih berturut-turut oleh pemohon pendaftaran tanah dengan syarat-syarat sebagai berikut:

1. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian orang dapat dipercaya.
2. Penguasaan tersebut, baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat, desa atau kelurahan yang bersangkutan maupun pihak lain.

Proses pendaftaran tanah, baik dilakukan melalui permohonan individu maupun secara sistematis (massal) terhadap hak atas tanah yang tunduk kepada hukum adat dan memiliki bukti tertulis maupun tidak, sebelum didaftarkan harus dikonversi terlebih dahulu sebagaimana penjelasan sebelumnya. Konversi dan pendaftaran hak atas tanah, yaitu

1. Hak Milik adat.
2. Grant Sultan.
3. Grant lama.
4. Girik.
5. Hak *Agrarisch Eigendom*.
6. Hak *Druwe*.
7. Hak *Pesini*.
8. Hak Usaha Gogolan

Semuanya dikonversikan menjadi Hak Milik atas tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak gogolan tak tetap, hak *pekulen*, Grant C dan D dikonversikan menjadi Hak Pakai privat dan untuk tanah bengkok akan dikonversi menjadi Hak Pakai khusus.

Berdasarkan ketentuan Pasal 88 Ayat (1) sub a Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3

Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bekas Tanah Milik Adat yang alat bukti tertulisnya lengkap dan tidak, tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan bersangkutan serta dapat dipercaya kebenarannya oleh Kepala Kantor Pertanahan ditegaskan konversinya menjadi Hak Milik. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan tentang pembuktian hak lama dalam Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimana untuk alat-alat bukti tersebut dapat diterapkan Penegasan Hak. Pengakuan hak tidak memerlukan penerbitan Surat Keputusan Pengakuan Hak.

Bidang-bidang tanah yang di masa Hindia Belanda tidak terdaftar secara *rechtkadaster* dan umumnya digolongkan sebagai tanah adat, kini merupakan sasaran pendaftaran yang utama. Kemudahan terhadap mayoritas anggota masyarakat yang tidak memiliki alat bukti tertulis pun dibantu dengan cara pembuktian melalui penguasaan fisik secara nyata. Maksudnya, bidang tanah yang secara terus menerus telah dikuasai selama dua puluh tahun, baik oleh pihak sedang menguasai ataupun pendahulunya, dapat didaftar dan diterbitkan sertifikatnya.¹⁵

Salah satu aspek teknis dan yuridis baru di dalam dunia pendaftaran di Indonesia yang sekaligus memberikan jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan, baik berupa bukti tertulis, tidak tertulis maupun bentuk lain selama dapat dipercaya. Pembukuan dalam hal ini dapat dilakukan tidak berdasarkan kepemilikan, akan tetapi bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya. Hal ini mencerminkan, bahwa perhatian dan perlindungan terhadap penguasaan dan pemilikan tanah oleh anggota masyarakat hukum adat hanya didasarkan pada penguasaan secara fisik. Kondisi demikian telah mengakomodasi pandangan kelompok tertentu yang mengkhawatirkan tentang kurang

¹⁵Lunnay, C. dan Obeng, H. S. *Status Reformasi Pertanahan Dalam UUPA Dan Proyek Administrasi Pertanahan Dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*. Seminar Nasional Pertanahan. Bandung. Hlm. 3.

terlindungnya penguasaan dan kepemilikan tanah oleh masyarakat hukum adat.

B. Proses Pendaftaran Tanah Secara Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pendaftaran tanah diselenggarakan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Pendaftaran tanah hanya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian kuat.¹⁶ Pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua cara, yaitu:

1. Secara sistematis

Pendaftaran tanah yang dilakukan atas semua bidang tanah meliputi wilayah satu desa atau kelurahan maupun sebagian, dimana pelaksanaannya atas prakarsa pemerintah (mengikuti sistem pendaftaran tanah secara desa demi desa).

2. Secara sporadis

Pendaftaran mengenai bidang tanah tertentu atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan, baik secara individual atau massal.

Pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat. Kewajiban untuk melakukan pendaftaran tanah, pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftaran. Sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah, berisi data fisik mengenai keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah serta bagian atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu. Sertifikat juga berisi data yuridis mengenai keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak lain, serta beban-beban lain di atasnya.

Pendaftaran tanah sebagai suatu proses pelayanan terdiri atas aktivitas lapang, administrasi juga penerapan hukum dengan melibatkan peran aparat pelaksana dan

pemohon. Berdasarkan tata laksana pendaftaran tanah, kegiatannya meliputi:

1. Pendaftaran tanah untuk pertama kali

Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*opzet atau initial registration*) adalah kegiatan pendaftaran tanah yang belum didaftar, dibukukan atau dicatat dalam buku register pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.¹⁷ Bidang tanah dan pemegang hak dimaksud dalam pendaftaran untuk pertama kali baru, pertama dicatat dalam buku register, baik sebagai pemilik pertama maupun terakhir (disebut derivatif). Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali seperti penjelasan sebelumnya dilaksanakan melalui dua cara, yaitu secara sistematis dan sporadis. Kedua cara tersebut sekalipun tujuannya sama, tetapi mempunyai perbedaan khas yang terlihat pada bagian-bagian pelaksanaan pendaftaran tanah, yaitu:

a. Rencana dan inisiatif

Rencana dan inisiatif pendaftaran tanah secara sistematis berasal dari pemerintah, sedangkan secara sporadis berdasarkan permintaan para individu yang memiliki tanah. Khusus pendaftaran tanah secara sistematis perlu memperhatikan ketentuan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada Rencana Kerja Pemerintah dengan mengutamakan satu desa dan kelurahan yang:

- 1) Sebagian wilayahnya sudah didaftar secara sistematis.
- 2) Jumlah bidang tanah terdaftar relatif kecil, yaitu berkisar sampai dengan tiga puluh persen dari perkiraan jumlah tanah yang ada.

¹⁶Lihat Pasal 19 Ayat (2) Huruf (c), Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan Pasal 38 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹⁷Lihat Pasal 1 Angka (9) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- 3) Merupakan daerah pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya tinggi.
 - 4) Merupakan daerah pertanian yang subur.
 - 5) Tersedia titik-titik kerangka dasar teknik nasional.
- b. Objek dan sifat pelaksanaannya
- Pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan serentak meliputi seluruh, sebagian desa atau kelurahan, sedangkan pada cara sporadik tidak pada bidang-bidang tanah secara individual atau massal. Maksud dari tidak serentak, yaitu lokasinya menyebar di beberapa tempat secara sporadic dan dilihat dari sisi waktu pendaftarannya berbeda. Sifat pelaksanaannya bukan hanya serentak dari sisi objek (bidang tanah), namun juga berarti seluruh rangkaian proses pendaftaran tanah dilaksanakan saat itu juga. Rangkaian atau tahapan pendaftaran tanah yang dimaksud, yaitu pembuatan kerangka dasar pemetaan, pengukuran bidang-bidang tanah serta penyelidikan riwayat tanah dan pembukuannya.
- c. Tempat dan waktu pengumuman
- Proses pendaftaran tanah secara sistematis, memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan atas hasil penelitian alat-alat bukti, pengukuran serta pemetaan dan pengumumannya di Kantor Panitia Ajudikasi, Kantor Kepala Desa atau Kelurahan selama tiga puluh hari. Proses pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan di Kantor Pertanahan, Kantor Kepala Desa atau Kelurahan maupun melalui media massa selama enam puluh hari. Perbedaan waktu didasarkan pada pendapat, bahwa pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan secara massal dan serentak dan mudah diketahui oleh masyarakat umum, sehingga pengumumannya lebih singkat. Pengumuman pendaftaran tanah secara sporadik sifatnya individual dengan ruang lingkup terbatas.
- Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, baik secara sistematis maupun sporadik secara garis besarnya sama, yang apabila disederhanakan meliputi tiga bidang kegiatan, yaitu:
- a. Kegiatan di bidang fisik
Kegiatan untuk memperoleh data mengenai letak, batas-batas, luasnya bidang tanah, bangunan-bangunan dan/atau tanaman-tanaman penting yang ada di atasnya. Proses selanjutnya setelah penetapan batas serta pemberian tanda-tanda batas yang jelas, berdasarkan penunjukan oleh pemegang hak tanah dengan persetujuan pemilik tanah berbatasan (*contradictoire delimitatie*) diadakan pengukuran, diikuti perhitungan luas dan pembuatan peta bidang tanahnya.
 - b. Kegiatan bidang yuridis
Bertujuan untuk memperoleh data mengenai siapa pemegang haknya dan ada atau tidaknya hak pihak lain membebani berdasarkan dokumen yang ada.
 - c. Pendaftaran hak
Pendaftaran haknya berdasarkan keputusan pengakuan atau penegasan hak untuk tanah hak lama, serta berdasarkan keputusan pemberian hak yang berasal dari tanah negara dengan menerbitkan Buku Tanah. Langkah selanjutnya menerbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai salinan dari Buku Tanah yang berlaku sebagai tanda bukti hak kuat. Sertifikat tanah memuat data pemegang hak, jenis hak, dilengkapi Surat Ukur.
2. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah
- Pemeliharaan data pendaftaran tanah (*biljhouding atau maintenance*) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Pemeliharaan data pendaftaran

tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Menurut Pasal 94 Ayat (2) dan Ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, perubahan yang dimaksud antara lain:

a. Data yuridis:

- 1) Peralihan hak karena jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.
- 2) Peralihan hak karena pewarisan.
- 3) Peralihan hak karena penggabungan.
- 4) Pembebanan hak tanggungan.
- 5) Peralihan hak tanggungan.
- 6) Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, Hak Milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan.
- 7) Pembagian hak bersama.
- 8) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan.
- 9) Perubahan nama akibat pemegang hak mengganti yang mengganti nama.
- 10) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

b. Data fisik berupa:

- 1) Pemecahan bidang tanah.
- 2) Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah.
- 3) Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

Uraian sebelumnya menjelaskan, bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali terdapat dua jenis dalam pelaksanaannya, yaitu secara sistematis atau sporadis yang secara garis besar kegiatannya sama. Berdasarkan alasan tersebut, berikut adalah tahapan penerbitan sertifikat tanah melalui mekanisme permohonan rutin (secara individual), baik kegiatan *Front Office* maupun *Back Office*, yaitu:

1) Kegiatan *Front Office*

Kegiatan *front office* meliputi kegiatan loket pelayanan yang berfungsi untuk memberikan pelayanan informasi,

administrasi, pengaduan dan pelayanan keuangan. Semua bentuk pelayanan pertanahan dilayani melalui loket oleh petugas loket (*front office*), sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2010 tentang Loket Pelayanan Pertanahan. Kegiatan *front office*, yaitu memeriksa dokumen atau kelengkapan berkas, membuat tanda terima berkas atau dokumen permohonan serta membuat rincian biaya-biaya sebagaimana diatur dalam PP Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional. Rincian biaya dalam kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, penyelidikan riwayat tanah, serta pendaftaran hak. Dokumen yang sudah lengkap dan biayanya telah dibayar oleh pemohon, selanjutnya dicatat dalam Daftar Isian tentang pekerjaan pendaftaran tanah. Berkas permohonan kemudian diserahkan kepada petugas *back office* (petugas administrasi) untuk diadministrasikan dan dilanjutkan dengan kegiatan selanjutnya sesuai dengan jenis permohonan.

2) Kegiatan *Back Office*

Kegiatan *back office* dibagi menjadi beberapa bagian yaitu:

- a. Kegiatan administrasi
- b. Kegiatan lapangan
- c. Pengolahan data fisik dan data yuridis

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kebijakan hukum terhadap tanah adat yang belum didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sebagai berikut:

Proses pendaftaran tanah, baik dilakukan melalui permohonan individu maupun secara sistematis (*massal*) terhadap hak atas tanah yang tunduk kepada hukum adat dan memiliki bukti tertulis maupun tidak, sebelum didaftarkan harus dikonversi terlebih dahulu

2. Proses pendaftaran tanah secara umum dilaksanakan melalui dua cara, yaitu secara sistematis dan sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan atas semua bidang tanah, meliputi wilayah satu desa atau kelurahan maupun sebagian, dimana pelaksanaannya atas prakarsa pemerintah (mengikuti sistem pendaftaran tanah secara desa demi desa). Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan bidang tanah tertentu atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan, baik secara individual atau massal.

B. Saran

1. Pemerintah perlu mengadakan sosialisasi terpadu khususnya bagi masyarakat hukum adat terutama yang tinggal di daerah pedesaan mengenai pentingnya pendaftaran tanah, mengingat masih ada pihak-pihak atau oknum-oknum tertentu yang memanfaatkan kurangnya pengetahuan penduduk daerah setempat mengenai masalah pertanahan untuk mendapatkan keuntungan pribadi maupun golongan.
2. Proses pendaftaran tanah sebaiknya perlu pengawasan ketat dari yang bersangkutan maupun aparat berwenang atau berkepentingan. Hal ini karena masih maraknya kasus mafia tanah, dimana pada prosesnya banyak yang merugikan masyarakat berkaitan masalah pertanahan, sehingga hak-hak mereka tidak terlindungi dan dirampas oleh pihak-pihak tidak bertanggung jawab. Evaluasi berkelanjutan terhadap kinerja para petugas yang terlibat dalam proses pendaftaran tanah diperlukan, agar ada peningkatan mutu pelayanan terhadap masyarakat yang hendak mencari kepastian hukum serta jaminan hak atas tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Alting, H. 2011. *Dinamika Hukum Dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah, (Masa Lalu, Kini dan Masa Mendatang)*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Haar, T. 2001. *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat*. Terjemahan Soebakti Poespono. Cetakan Ketiga Belas. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Harsono, B. 1977. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah, Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Edisi Revisi.
- _____. 1996. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Jambatan.
- _____. 1999. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasannya*. Jilid I. Jakarta: Djambatan.
- _____. 2005. *Hukum Agraia Indonesia*. Cetakan Kesepuluh. Jakara: Djambatan.
- Hasan, D. 1996. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda-benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*. Badan: Citra Aditya.
- Ismi, H. 2017. *Tinjauan Hukum Atas Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia*. Pekanbaru: Forum Kerakyatan.
- Lunnay, C. dan Obeng, H. S. *Status Reformasi Pertanahan Dalam UUPA Dan Proyek Administrasi Pertanahan Dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*. Seminar Nasional Pertanahan. Bandung.
- Manan, B. 1995. *Pertumbuhan Dan Perkembangan Konstisi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Mertokusumo, S. 1988. *Hukum Dan Politik Agraria*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Nugroho, S. S., dkk. 2017. *Hukum Agraria Indonesia*. Cetakan Pertama. Solo: Perum Gumpang Baru.
- Nurlinda, Ida. 200. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Parlindungan, 1983. *Konversi Hak-hak Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju.
- Parlindungan, A. P. 1991. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- _____. 1998. *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria, Pasal 2 UUPA*. Bandung: Alumni.

- Ruchiyat, I. 1992. Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA. Bandung: Alumni.
- Salindeho, J. 1999. Manusia, Tanah, Hak dan Hukum. Jakarta: Sinar Grafika.
- Santoso, U. 2005. Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah. Edisi Pertama, Cetakan Kedua. Jakarta: Prenada Media.
- Sodiki, A. 1994. Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum). Disertasi Program Pasca Sarjana. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Soetikno, I. 1990. Politik Agraria Nasional. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Suardi. 2005. Hukum Agraria. Jakarta: BP Iblam.