

PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIK PADA PROSES KEPEMILIKAN TANAH DI INDONESIA¹
Oleh: Rilly Juang Rumawung²

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan hukum pendaftaran tanah secara sistematis pada proses kepemilikan tanah di Indonesia dan bagaimana hambatan-hambatan yang dihadapi pada pendaftaran tanah secara sistematis pada proses kepemilikan tanah di Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan: 1. Aturan hukum Pendaftaran Tanah secara Sistematis pada proses kepemilikan tanah di Indonesia, mengacu kepada UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 19 ayat 1 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. 2. Hambatan-hambatan yang dihadapi pada Pendaftaran Tanah secara Sistematis pada proses kepemilikan tanah di Indonesia, dimana pada para permohonan pemilikan tanah secara sistematis, tidak dapat melengkapi data secara cepat, yang dipersyaratkan Panitia Pendaftaran Tanah, selain itu: Pemasangan tanda-tanda batas pada bidang tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku; menunjukkan bukti pemilikan atau penguasaan tanahnya kepada panitia adjikasi; atau dalam memenuhi persyaratan yang ditentukan bagi pemegang hak atau kuasanya atau selaku pihak lain yang berkepentingan. Hal ini merupakan hambatan, yang sering ditemui, sehingga dapat memperlambat proses Pendaftaran Tanah secara Sistematis yang bersifat massal.

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Hendry R. Ch. Memah, SH, MH; Lendy Siar, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 14071101593

Kata kunci: Pengaturan, pendaftaran tanah secara sistematis, proses kepemilikan tanah.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Pendaftaran tanah menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA.

Terhadap aturan melalui sistem Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menganut sistem publikasi negatif (Pasal 19 UUPA dan aturan pelaksanaannya PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang telah dicabut oleh PP No. 24 Tahun 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, konsekwensinya 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", merupakan solusi jalan pintas.

Peran pendaftaran tanah yang mengikuti prosedur administratif yang benar diharapkan dapat mengurangi bahkan menghilangkan masalah-masalah pertanahan yang terjadi pada penduduk Indonesia. Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dilakukan untuk tanah-tanah yang belum didaftarkan atau belum pernah disertifikatkan, hal ini sesuai dengan ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Maka untuk menjamin kepastian hukum, maka mendaftarkan hak atas tanah merupakan hal yang penting untuk dilakukan. Hal ini dilakukan guna menjamin kepastian hukum bagi

pemegang hak atas tanah serta pihak lain yang berkepentingan dengan tanah tersebut. Pendaftaran tanah dilakukan di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berada di wilayah kabupaten/kota.

Dengan demikian pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah dapat dilakukan oleh penduduk atau masyarakat Indonesia dengan cara pendaftaran tanah secara sistematis, atau pendaftaran tanah secara sporadis sesuai dengan kepentingan masing-masing pihak terhadap suatu objek tanah tertentu.

Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Dalam hal suatu desa atau kelurahan yang belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan pendaftaran tanah yang dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis, dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan terhadap suatu objek tanah tertentu.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengaturan hukum pendaftaran tanah secara sistematis pada proses kepemilikan tanah di Indonesia?
2. Bagaimanakah hambatan-hambatan yang dihadapi pada pendaftaran tanah secara sistematis pada proses kepemilikan tanah di Indonesia ?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang termasuk jenis penelitian normatif, di mana didalamnya penulis meneliti dan mempelajari norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan ataupun norma yang mengatur tentang pendaftaran tanah secara sistematis pada proses kepemilikan tanah di Indonesia sehingga dalam

pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Pada Proses Kepemilikan Tanah di Indonesia

Tanah merupakan permukaan bumi di daratan maupun dibawah air, termasuk ruang di atas 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.³

Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dilakukan untuk tanah-tanah yang belum didaftarkan atau belum pernah disertifikatkan, hal ini sesuai dengan ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Maka untuk menjamin kepastian hukum, maka mendaftarkan hak atas tanah merupakan hal yang penting untuk dilakukan. Hal ini dilakukan guna menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah serta pihak lain yang berkepentingan dengan tanah tersebut. Pendaftaran tanah dilakukan di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berada di wilayah kabupaten/kota.

Pendaftaran tanah adalah pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar berdasarkan pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang-bidang itu. Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengatur bahwa : Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan,

³ Badan Pertanahan Nasional (BPN), *Penilaian Tanah Dalam Politik dan Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*, BPN, Jakarta, 2007.

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 Surat Tanda Bukti bagi tanah-tanah yang sudah ada haknya dan hak milik satuan rumah susun serta hak tertentu yang membebani.

Dasar Hukum Pendaftaran Tanah, ketentuannya dapat dilihat pada :⁴

- 1) Dalam UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria :
Pasal 19 ayat (1) :
 - a) Untuk menjamin kepastian hukum Hak Atas Tanah oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.
Pasal 2 ayat (2) b & c :
 - b) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah.
 - c) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum dengan tanah.

Pasal 23 ayat (1) :
Hak milik dan peralihannya dan pembebanannya dengan hak lain harus didaftar.

Pasal 32 ayat (1) :
Hak Guna Usaha (HGU) setiap peralihan dan penghapusannya (didaftar).

Pasal 38 ayat (1) :
Hak Guna Bangunan (HGB) dan syarat-syarat pemberian hak termasuk peralihannya, hapusnya tak harus didaftar.
PP No. 10 Tahun 1961 tentang

Pendaftaran Tanah :
Hak Pakai (HP), Hak Pengelolaan (HPL), syarat pemberian hak, peralihan dan hapusnya hak (didaftar).

PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah : Penyempurnaan dari PP No. 10 Tahun 1961.

Data fisik yang dimaksud adalah, mengenai letak, batas, luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data Yuridis adalah mengenai status

hukum bidang tanah dan satuan rumah susun. Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 ada 3(tiga) yaitu :

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

Selain tujuan diatas, menurut Maria S.W. Sumardjono⁵ bahwa manfaat dari pendaftaran tanah dapat dipetik oleh 3 pihak yaitu :

1. Pemegang hak atas tanah itu sendiri sebagai pembuktian atas haknya.
2. Pihak yang berkepentingan, misalnya calon pembeli tanah atau kreditur untuk memperoleh keterangan atas tanah yang menjadi objek perbuatan hukumnya.
3. Bagi pemerintah yaitu dalam rangka mendukung kebijaksanaan pertanahannya.

Dasar hukum Pendaftaran Tanah diatur pada Pasal 19 butir (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), yang menyebutkan bahwa :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-haktersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat

⁴ Mhd. Yamin Lubis, Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 124.

⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*. Disampaikan pada Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-Pajak Yang Terkait, Jakarta, 1997.

- pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas, sosial, ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
 4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Disamping kewajiban pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah, masyarakat juga diwajibkan untuk melakukan pendaftaran tanah sesuai Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut :⁶

1. Pasal 23 UUPA ayat (1), bahwa : Hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam;
2. Pasal 19 ayat (2), bahwa : Pendaftaran termasuk dalam ayat (2) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.
3. Pasal 32 UUPA, ayat (1) bahwa : 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. ayat (2) : Pendaftaran termasuk dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.
4. Pasal 38 UUPA ayat (1), bahwa : Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) : Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan tersebut,

kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhirnya.

Sebagai implementasi dari Pasal 19 UUPA No. 5 Tahun 1960, maka diterbitkanlah beberapa peraturan-peraturan diantaranya :⁷

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan akan kepastian hukum Hak Atas Tanah, sehingga diperbaharui dengan; Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tertanggal 8 Oktober 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997.

Walaupun Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 sudah tidak berlaku lagi, namun peraturan pelaksanaan yang menyertainya tetap dinyatakan berlaku sepanjang tidak bertentangan, diubah atau diganti dalam PP 24 Tahun 1997.

Objek Pendaftaran Tanah, diatur sebagai berikut : Yang menjadi obyek pendaftaran tanah yang terdapat dalam Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 meliputi antara lain :

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.

B. Hambatan-Hambatan Yang Dihadapi Pada Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Pada Proses Kepemilikan Tanah di Indonesia

Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah.

Bagi pejabat pendaftaran tanah tidak ada keharusan untuk memeriksa atas nama siapa

⁶ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, hlm. 45.

⁷ Suardi, *Hukum Agraria*, Iblam, Jakarta, 2005, hlm. 11.

pendaftaran haknya. Pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan hak-hak dalam daftar-daftar umum atas nama pemohonnya tanpa mengadakan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap pemohonnya, sehingga pekerjaan pendaftaran peralihan hak dalam sistem negatif dapat dilakukan secara cepat dan lancar, sebagai akibat tidak diadakannya pemeriksaan oleh pejabat pendaftaran tanah.

Sedangkan kelemahannya adalah tidak terjaminnya kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang disediakan dalam rangka pendaftaran tanah. Orang yang akan membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak harus menanggung sendiri risikonya jika yang terdaftar itu ternyata bukan pemegang hak yang sebenarnya. Pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Dengan demikian sistem publikasi negatif mengandung kelemahan dalam rangka mewujudkan kepastian hukum.

Jadi ciri pokok sistem publikasi negatif adalah bahwa pendaftaran tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia beritikad baik. Haknya tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar adalah pemilik yang berhak (*de eigenlijke eigenaar*). Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dan pembeli hak-hak sebelumnya, perolehan hak tersebut merupakan satu mata rantai stelsel negatif memang telah memunculkan dampak terhadap kepastian hukum itu sendiri.

Pemegang hak atas tanah yang dapat membuktikan bukti-bukti yang sah akan dilindungi oleh hukum yang berlaku. Jangkauan kekuatan pembuktian setiap sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA diberikan dengan syarat selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, dan orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat

atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama lima tahun sejak dikeluarkan sertifikat itu orang yang merasa memiliki tanah tidak mengajukan gugatan pada pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau oleh badan hukum yang mendapat persetujuannya.

Asas itikad baik memberikan perlindungan kepada orang yang dengan itikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Namun asas itikad baik ini, menurut Hoge Raad, merupakan doktrin yang merujuk kepada kersasionalan dan kepatutan (*redelijkheid en billijkheid*), sehingga pembuktian itikad baik atas pemilikan hak atas tanah lebih banyak melalui pengadilan. Asas itikad baik dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan.

Didalam asas hukum *nemo plus iuris*, seseorang tidak dapat melakukan tindakan hukum yang melampaui hak yang dimilikinya, dan akibat dari pelanggaran tersebut batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), yang berakibat perbuatan hukum tersebut dianggap tidak pernah ada dan karenanya tidak mempunyai akibat hukum dan apabila tindakan hukum tersebut menimbulkan kerugian, maka pihak yang dirugikan dapat meminta ganti rugi kepada pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut. Asas *nemo plus iuris* memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang sebenarnya terhadap tindakan pihak lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Karena itu asas *nemo plus iuris* selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat dari orang yang merasa sebagai pemiliknya.

Berdasarkan asas *nemo plus iuris*, maka penguasaan sesuatu hak atas tanah oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Dengan demikian pemegang hak yang sebenarnya selalu dapat menuntut kembali haknya yang telah dialihkan tanpa sepengetahuannya dari siapapun dimana hak itu berada. Hal ini sangat penting untuk memberi perlindungan kepada pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Umumnya asas ini berlaku dalam sistem pendaftaran tanah yang negatif.

Sekalipun suatu negara menganut salah satu asas hukum atau sistem pendaftaran tanah, tetapi tidak ada yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum atau sistem pendaftaran tanah karena asas hukum atau sistem pendaftaran tanah tersebut mempunyai kekurangan dan kelebihan masing-masing, sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri. Dalam praktik, kedua sistem ini tidak pernah digunakan secara murni.

Sistem publikasi positif memberi beban terlalu berat kepada negara sebagai pendaftar. Apabila ada kesalahan dalam pendaftaran, negara harus menanggung akibat dari kesalahan itu. Dalam hukum pendaftaran tanah hak barat, dahulu ada dikenal sebagai lembaga *acquisitive verjaring* yang dapat mengakhiri kelemahan sistem publikasi negatif. Akan tetapi lembaga ini sudah tidak ada lagi seiring dengan tidak adanya lagi tanah-tanah hak barat dan dengan dicabutnya pasal yang mengaturnya oleh UUPA. Lembaga yang dapat menggantinya adalah lembaga yang dikenal dengan sebutan *rechtsverwerking* yang dituangkan dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada para pemegang sertifikat.

Permasalahan yang muncul pada saat pendaftaran tanah, baik yang bersifat sistemik maupun sporadis, yaitu perbedaan pada pendaftaran tanah untuk tanah pertanian dan non-pertanian belum dipikirkan, khususnya aturan pada PP No. 24 Tahun 1997, 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 pengusahaan 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, dan tidak menyinggung tanah pertanian yang sifatnya sementara, seperti hak

gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan Hak Sewa tanah pertanian.⁸

Sementara saat ini hak-hak “sementara” ini masih berperan penting dalam kehidupan para petani, 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, untuk kesejahteraan rakyat.

Hak Gadai tanah pertanian merupakan obyek pendaftaran tanah menurut PP No. 10 Tahun 1961, namun tidak lagi menurut PP No. 24 Tahun 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, 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 rapat desa mengenai semua perjanjian usaha bagi hasil setelah rapat terakhir.

⁸ Maria S.W. Sumardjono, Martin Samosir, *Loc.Cit*, hlm. 131.

Terhadap Pendaftaran tanah pertanian juga menghadapi masalah orientasi kebijakan yang tidak jelas, yang membedakan penguasaan tanah di atas hak privat dengan di atas tanah negara. Untuk penguasaan tanah pertanian dengan hak privat luas minimal 2 (dua) hektar dan luas maksimal 20 hektar (UULR), sedangkan penguasaan tanah pertanian di atas tanah negara dengan HGU 5 - 25 hektar (Pasal 5 ayat 1 dan 2 PP No. 40 Tahun 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 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 para petani. Lebih jauh lagi keadaan ini tidak kondusif jika dikaitkan dengan asas-asas hukum keadilan, kelayakan dan/ atau kepatutan serta kepastian hukum dalam pemilikan tanah.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Aturan hukum Pendaftaran Tanah secara Sistematis pada proses kepemilikan tanah di Indonesia, mengacu kepada UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 19 ayat 1 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri.

2. Hambatan-hambatan yang dihadapi pada Pendaftaran Tanah secara Sistematis pada proses kepemilikan tanah di Indonesia, dimana pada para permohonan pemilikan tanah secara sistematis, tidak dapat melengkapi data secara cepat, yang dipersyaratkan Panitia Pendaftaran Tanah, selain itu: Pemasangan tanda-tanda batas pada bidang tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku; menunjukkan bukti pemilikan atau penguasaan tanahnya kepada panitia adjikasi; atau dalam memenuhi persyaratan yang ditentukan bagi pemegang hak atau kuasanya atau selaku pihak lain yang berkepentingan. Hal ini merupakan hambatan, yang sering ditemui, sehingga dapat memperlambat proses Pendaftaran Tanah secara Sistematis yang bersifat massal.

B. Saran

1. Pada proses Pendaftaran Tanah secara Sistematis, khususnya pada tanah-tanah yang masih baru untuk disertifikatkan, maka pihak pemerintah dalam hal ini kepala kantor Badan Pertanahan, sebaiknya memastikan proses administrasi dan kelengkapan data tanah bersifat akurat dan memenuhi aspek kewajaran terutama pada proses pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah, yang akan didaftarkan nantinya disertifikatkan.
2. Para pemilik tanah, termasuk para petani yang menjadi pemilik tanah sebaiknya segera melakukan pendaftaran tanah pada kantor pertanahan/pejabat yang ditunjuk agar dapat memperoleh kepastian hukum dan perlindungan sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain, sehingga dapat dengan mudah untuk membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang telah terdaftar tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pertanahan Nasional (BPN), *Penilaian Tanah Dalam Politik dan Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*, BPN, Jakarta, 2007.
- Buck A.R. dalam Jane Radin, *Strangers in Their Own Land : Capitalism, Dispossession and The Law*, dalam bukunya *Land and Freedom: Law, Property rights and British Diasphora*, Asgate Publishing Company, Great Britain, 2001.
- Chapin F. Stuart Jr, *Urban Land Use Planning*, Harper and Brother, New York, 1957.
- Curzon L.B., *Land Laws*, Seventh Edition, Pearson Education Limited, Great Britain, 1999.
- Effendie Bachtiar, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksananya*, Alumni, Bandung, 1993.
- Halim Ridwan, *Bendera Mimbar Filsafat Hukum Indonesia dan Pragmatisasinya (Suatu Analisis Yuridis Empiris)*, Angky Pelita Studyways, Jakarta, 2001.
- Hartono Sunaryati, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaruan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Hayton David J., *Megarry's Manual of The Law of Real Property*, Sixth Edition, Stevens and Sons Ltd, London, 1982.
- Hutagalung Arie S., *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Agustus 2005, Jakarta.
- Keraf Sonny dalam Thomas Aquinas, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi, Cetakan Ke-5*, Kanisius, Yogyakarta, 2001.
- Kivel Philip, *Land and The City: Patterns and Processes of Urban Change*, First Published, Chapman and Hill Inc, London, 1993.
- Lubis Mhd. Yamin, Abd. Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria, Pustaka Bangsa Press*, Medan, 2004.
- _____, *Hukum Pendaftaran Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2012.
- Machperson C.B., "Property: Mainstream and Critical positions", terjemahan C. Woekirsari dan Haryono, *Pemilikan Dasar tentang Hak Milik*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1989.
- Parlindungan A.P., *Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Santoso Urip, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Soerodjo Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003.
- Suardi, *Hukum Agraria*, Iblam, Jakarta, 2005.
- Sumardjono Maria S., dan Marin Samosir, *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*. Bina Media, Medan, 2000.
- Sutedi Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Cet. 5*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Sumber Lain :

- Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Jur. Any Andjarwati (2008). **Rangkaian Permasalahan Pendaftaran Tanah Pertanian di Indonesia**. Direktur Pusat Kajian Hukum dan Pertanian FH UGM. <http://www.Rangkaian%20Permasalahan%20Pendaftaran%20Tanah%20Pertanian%20-%20LandPolicy.htm> Diakses tanggal 2 Maret 2019.
- Maria S.W.Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*. Disampaikan pada Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-Pajak Yang Terkait, Jakarta, 1997.