

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah wewenang mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi dan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Pemegang hak atas tanah hanya diperbolehkan menggunakannya dan itupun ada batasnya yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan itu.

Selanjutnya mengenai Hak Sewa, Hak Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lainnya belum ada peraturannya yang mengharuskan hak tersebut harus didaftar apabila dialihkan kepada orang lain. Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai adalah hak atas tanah yang langsung bersumber pada hak bangsa atau apa yang disebut hak-hak primer yaitu hak yang diberikan oleh Negara.¹⁴

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam pasal 16 ayat 1 UUPA adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak guna Bangunan, hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan dan Hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang dan hak-hak yang sifatnya sementara. Dari hak-hak tersebut di atas, dalam setiap peralihannya, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain harus didaftar menurut ketentuan-ketentuan

¹⁴ Boedi Harsono., *Hukum Agraria Di Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hal. 17

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 adalah Hak Milik (pasal 23 UUPA), Hak Guna Usaha (pasal 32 UUPA), Hak Guna Bangunan (pasal 38 UUPA), Semua Hak Pakai termasuk yang diperoleh Departemen-Departemen, Direktorat-Direktorat dan Daerah daerah Swatantra (PMA Nomor 9 Tahun 1965), dan semua Hak Pengelolaan (PMA No. 9 tahun 1965 jo. PMDN Nomor 5 tahun 1974).¹⁵

a. Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat fungsi sosial tanah (Pasal 20 UUPA). Turun-temurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama pemilik hak tersebut masih hidup, tetapi dapat diwariskan berturut-turut dan atau diturunkan kepada orang lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa hak miliklah yang paling kuat dan penuh. Menurut Pasal 22 UUPA, bahwa Hak Milik terjadi menurut Hukum Adat, karena Penetapan Pemerintah, dan karena ketentuan Undang-Undang. Sedangkan Hak Milik hapus bila (Pasal 27 UPA) :

- 1) Tanahnya jatuh kepada Negara, karena Pencabutan hak yang digunakan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat; Penyerahan secara sukarela oleh pemiliknya; Diterlantarkan; dan Melanggar prinsip nasionalitas, yaitu hak milik jatuh kepada orang asing
- 2) Tanahnya musnah

¹⁵ Ibid, hal. 220

b. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang lagi dengan waktu paling lama 20 tahun (Pasal 35 UUPA). Bangunan tersebut bisa rumah sebagai tempat hunian maupun rumah tempat usaha (rumah toko atau rumah tempat usaha/kantor), bangunan tempat kegiatan olah raga, bangunan tempat kegiatan pariwisata serta bangunan-bangunan lainnya.¹⁶

Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, menyatakan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan, Tanah Hak Milik. Jangka waktu Hak Guna Bangunan maksimal selama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun, selanjutnya setelah masa perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan diatas tanah yang sama (Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996).

Hak Guna Bangunan dapat terjadi karena penetapan pemerintah, bagi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dan perjanjian yang berbentuk otentik karena penetapan pemerintah antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan, untu tanah milik (Pasal 37 UUPA). Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan. Peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam

¹⁶ Oloan Sitorus dan Zaki Sierra, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, hal. 196

modal, hibah dan pewarisan (Pasal 34 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).

Pasal 40 UUPA menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, tanahnya musnah, ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2 yakni karena pemegang Hak Guna Bangunan tidak melepaskan atau mengalihkan kepada yang berhak dalam waktu 1 (satu) tahun disebabkan pemegang hak tidak lagi berwenang sebagai subyek Hak Guna Bangunan.

c. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh Negara, yang memberi wewenang dan kewajiban kepada pemegangnya seperti yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya oleh pejabat yang berwenang (Pasal 41 ayat (1) UUPA). Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 menyatakan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah: Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan, Tanah Hak Milik. Jangka waktu Hak Pakai maksimal adalah 25 (dua puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu, selanjutnya setelah masa perpanjangan Hak Pakai tersebut berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai diatas tanah yang sama (Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996).

Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyatakan, bahwa Hak Pakai hapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, tanahnya musnah, ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2 yakni karena pemegang Hak Pakai tidak melepaskan atau mengalihkan kepada yang berhak dalam waktu 1 (satu) tahun disebabkan pemegang hak tidak lagi berwenang sebagai subyek Hak Pakai

2.1.2. Hak Milik Atas Tanah

Pengertian Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan memperhatikan fungsi sosial tanah. Turun temurun artinya Hak Milik Atas Tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknnya masih hidup dan bila pemiliknnya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.

Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat dibandingkan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, muda dipertahankan dari gangguan pihak lain dan tidak mudah putus. Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknnya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain,m tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

Subjek hak milik yang dapat mempunyai tanah hak milik menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, adalah :

1. Perseorangan

Warga Negara Indonesia, baik pria maupun wanita, tidak berwarganegaraan rangkap (lihat pasal 9, 20 (1) Undang-Undang Pokok Agraria)

2. Badan-badan hukum tertentu

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, yaitu bank-bank yang didirikan oleh negara, koperasi pertanian, badan keagamaan dan badan sosial (lihat pasal 21 (2) Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Atas Tanah, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan)

Hak milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 (tiga) cara sebagaimana disebutkan dalam pasal 22 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu :

1. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat :

- a. Terjadi karena pembukaan tanah (pembukaan hutan)
- b. Terjadi karena timbulnya lidah tanah

2. Hak milik atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah :

- a. Pemberian hak baru (melalui permohonan)
- b. Peningkatan hak

3. Hak milik atas tanah yang terjadi karena undang-undang : ketentuan konversi

Pasal I, II, IV

Sifat dan ciri-ciri hak milik :

1. Tergolong hak yang wajib didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997
2. Dapat diwariskan
3. Dapat dialihkan, seperti jual beli, hibah, tukar-menukar, lelang, penyertaan modal
4. Turun temurun
5. Dapat dilepaskan untuk kepentingan sosial
6. Dapat dijadikan induk hak lain
7. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan

Hak milik atas tanah dapat terhapus dan tanahnya jatuh kepada negara sesuai dengan pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria disebabkan karena :

1. Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria
2. Dilepaskan secara suka rela oleh pemiliknya
3. Dicabut untuk kepentingan umum
4. Tanahnya ditelantarkan
5. Karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah
6. Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah
7. Tanahnya musnah, misalnya terjadi bencana alam

2.2. Tinjauan Umum Pendaftaran Tanah

Tanah telah berkembang menjadi sumberdaya yang semakin strategis karena jumlahnya yang terbatas dan semakin beragamnya kepentingan yang berkaitan dengan tanah. Hal ini menyebabkan peranan tanah sangat besar bagi pemenuhan hajat hidup manusia.

Dinamika masalah pertanahan mempunyai muatan kerumitan yang tinggi, hal ini disebabkan oleh realitas yang menunjukkan bahwa kebutuhan manusia akan tanah senantiasa meningkat seiring dengan laju pembangunan di segala bidang. Di lain pihak secara kuantitatif jumlah tanah tidak bertambah luasnya.

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, maka di bidang pertanahan dituntut untuk mengelola tanah yang tersedia secara optimal, sehingga secara profesional masing-masing kepentingan dapat diakomodir dan dikoordinasikan dengan baik. Hal tersebut penting karena fungsi pemerintah, adalah mengatur, memerintah, menyediakan fasilitas serta memberi pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu, Said Zainal Abidin sebagaimana dikutip Inu Kencana Syafie, menegaskan pentingnya kebijakan publik untuk memecahkan masalah dan untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat.¹⁷

Lebih lanjut kebijakan publik menurut Inu Kencana yang dikutip dari William N. Dunn, menjelaskan bahwa, "kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan".¹⁸

Kebijakan publik dalam implementasinya tidak selamanya berjalan lancar namun adakalanya terjadi kesenjangan antara yang dirumuskan dengan apa yang

¹⁷ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2002, hal. 35

¹⁸ Inu Kencana Syafie, *Ilmu Administrasi Publik*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1999, hal. 107

dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, Said Zainal Abidin menyimpulkan, "kebijakan yang baik adalah kebijakan yang mempunyai tujuan yang rasional dan diinginkan, asumsi yang realistis dan informasi yang relevan dan lengkap".¹⁹

Kompleksitas suatu kebijakan mengharuskan proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan yang melibatkan banyak pihak dalam masyarakat. Dalam lima tahun terakhir pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan di bidang pertanahan. Kebijaksanaan tersebut pada umumnya adalah rincian lebih lanjut dari ketentuan UUPA yang diperlukan untuk melaksanakan prinsip-prinsip dasar hukum pertanahan nasional guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan pembangunan. Salah satu kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yaitu dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam rangka mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional membuat perencanaan untuk menyelesaikan pembuatan sertifikat tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia melalui Proyek Administrasi Pertanahan dengan pendekatan sistematis, yang dikenal dengan Proyek Ajudikasi. Proyek ini akan dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah.

Ajudikasi sebagai kebijakan publik adalah kegiatan dalam rangka proses pendaftaran tanah. Hal ini sesuai dengan pandangan Harold D. Lasswell dalam M. Irfan Islamy menyatakan, kebijakan sebagai : "*a projected program of goals, values, and practices*" (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-

¹⁹ *Ibid*, Said Zainal Abidin, hal. 208

praktek yang terarah).²⁰ Sementara itu menurut pendapat Amara Raksasatata dalam M. Irfan Islamy, kebijakan diartikan sebagai "suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan".

Pakar lain Said Zainal Abidin, menyatakan kebijakan secara umum dapat diklasifikasikan menjadi tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis.²¹

Kebijaksanaan pertanahan (*Land Policy*) dan pengelolaan pertanahan (*Land management*) yang dikemas dalam kebijakan pertanahan nasional diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang secara umum dapat dikategorikan sebagai berikut :

1. Kebijakan pengaturan penguasaan dan hak-hak atas tanah
2. Kebijakan perencanaan penggunaan tanah
3. Kebijakan pendaftaran tanah

Pengelolaan pertanahan pada dasarnya merupakan suatu proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan tentang bagaimana tanah dan sumberdayanya didistribusikan, digunakan, dan dilindungi dalam masyarakat.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan pertanahan, administrasi pertanahan merupakan salah satu kunci yang penting dalam mengambil keputusan. Pengertian Administrasi Pertanahan ada beberapa macam, salah satu pengertian tersebut adalah yang disitir oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam laporan akhir Proyek Administrasi Pertanahan, yaitu "*Land Administration is the management of the land tenure system*". Kemudian menurut *Land Administration Guidline* yang

²⁰ M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 1991, hal. 15

²¹ *Ibid*, Said Zainal Abidin, hal. 28

dikeluarkan oleh PBB, adalah : "*Land Administration is the processes of recording and disseminating information about the ownership, value and use of land and its associated resources*".

Terlepas dari beragamnya pengertian tentang administrasi pertanahan, yang perlu dicapai dalam pelaksanaan administrasi adalah terwujudnya tertib administrasi pertanahan, yaitu :

1. Setiap bidang tanah telah tersedia catatan mengenai data fisik dan yuridis, penguasaan, penggunaan, nilai tanah, jenis tanah dan jenis hak yang dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang lengkap
2. Terdapat mekanisme prosedur/tata cara pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah, namun menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsekuen
3. Penyimpanan warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan pensertifikatan tanah telah dilakukan secara tertib, beraturan dan terjamin keamanannya

2.2.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Dalam buku Hukum Agraria Indonesia, Boedi Harsono mengatakan bahwa: "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 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”.²²

Kata-kata "rangkaiian kegiatan" menunjuk adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kata-kata "terus menerus" menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, bahwa sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Kata "teratur" menunjukkan, bahwa semua kegiatan harus berlandaskan kepada peraturan perundang-undangan yang sesuai.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengumpulkan data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah yang akan didaftar. Sehingga dikatakan, bahwa pendaftaran tanah merupakan proses administrasi yang merupakan kewenangan dari Kantor Pertanahan untuk menghasilkan sebuah sertifikat sebagai suatu tanda bukti hak kepemilikan atas sebidang tanah.²³

Landasan yuridis pengaturan tentang pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan pemerintah”.

Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam ketentuan pasal tersebut di atas adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang dalam perjalanan selama kurang lebih 36 tahun dianggap belum memberikan

²² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2005, hal. 474

²³ Ana Silviana, *Penerapan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Masalah-Masalah Hukum, Majalah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Vo. 33 N0. 3 Juli-September 2004, hal. 252

hasil yang memuaskan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut dilatarbelakangi oleh adanya kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang baru tersebut, maka semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah ada masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Hasil dari proses pendaftaran tanah tersebut, kepada para pemegang hak atas tanah yang didaftar diberikan surat tanda bukti hak yang disebut dengan "Sertifikat". Sertifikat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah satu lembar dokumen surat tanda bukti hak yang memuat data yuridis dan data fisik obyek yang didaftar, untuk hak masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah. Data yuridis diambil dari buku tanah, sedangkan data fisik diambil dari surat ukur.

Dengan tetap dipergunakannya sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, maka surat tanda bukti hak (sertifikat) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Artinya, bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam perkara di Pengadilan.

Pendaftaran Tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah.²⁴

Dalam memenuhi kebutuhan ini pemerintah melakukan data penguasaan tanah terutama yang melibatkan para pemilik tanah. Pendaftaran tanah semula dilaksanakan untuk tujuan fiskal (*fiscal kadaster*) dan dalam hal menjamin kepastian hukum seperti diuraikan di atas maka pendaftaran tanah menjadi *Recht Kadaster*.²⁵

Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961,²⁶ yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan baru berlaku 8 Oktober 1997.²⁷ Sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut, dikenal Kantor Kadaster sebagai Kantor Pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut merupakan perintah dari Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi sebagai berikut :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah

²⁴ Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Jakarta, Maret 1989, hal. 3

²⁵ *Ibid*, hal. 5

²⁶ A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cet. 2, Bandung, Mandar Maju, 1994, hal. 1

²⁷ *Ibid*

2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran, penetapan, 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
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 ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Apa yang telah diperintahkan ayat (1) Pasal 19 tersebut, oleh pemerintah telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang kemudian ayat (1) dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut ditegaskan lebih lanjut sebagai berikut :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum 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 menyelenggarakan tertib administrasi pertanahan

Jelaslah, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang sudah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu :

1. Bahwa diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum
2. Di zaman informasi ini maka Kantor Pertanahan sebagai kantor di depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk sesuatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat mewujudkan sesuatu yang diperlukan terkait tanah. Informasi tersebut dapat bersifat terbuka untuk umum, artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah dan bangunan yang ada
3. Untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal wajar²⁸

Sebagai kebijakan publik pendaftaran tanah merupakan program pemerintah untuk mencapai tujuan yaitu terwujudnya catur tertib pertanahan, menjamin kepastian hukum, dan penerbitan sertifikat sebagai bukti hak atas tanah.

Berkenaan dengan hal tersebut seperti telah dikemukakan pada latar belakang di atas, bahwa negara merupakan organisasi kekuasaan dari rakyat (bangsa) yang bertindak sebagai badan penguasa untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya

²⁸ A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, (Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998)*, Cet. 1, Bandung, Mandar Maju, 1999), hal. 2

2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

Kewenangan seperti tersebut di atas sesuai dengan fungsi pemerintah sebagai regulator, yaitu berkewajiban mengatur segala segi kehidupan masyarakat baik di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankam, dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaannya.²⁹

Kebijaksanaan pembangunan kelembagaan pertanahan diarahkan agar makin terwujudnya sistem pengelolaan pertanahan yang terpadu, serasi, efektif dan efisien yang mewujudkan tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah serta tertib penguasaan tanah dan lingkungan hidup.

Permasalahan yang sekaligus merupakan tantangan dalam pengelolaan pertanahan adalah bagaimana kita mewujudkan pertanahan yang baik dalam rangka menunjang kebutuhan masyarakat dalam pembangunan. Untuk itu dituntut penerapan sistem pelayanan pertanahan yang efektif dan efisien, dengan mengedepankan pelayanan terpadu.

Masalah pelayanan pertanahan terus ditingkatkan, langkah ini ditujukan untuk menciptakan pelayanan yang mudah, murah, dan cepat agar masyarakat termotivasi untuk mendaftarkan tanahnya.

²⁹ Inu Kencana Syafiie, dkk, *Ilmu Administrasi Publik*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1999, hal. 107

2.2.2. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 (dua) macam asas hukum, yaitu asas iktikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.³⁰

Asas iktikad baik berbunyi : orang yang memperoleh sesuatu hak dengan iktikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beriktikad baik. Guna melindungi orang yang beriktikad baik inilah maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftarannya disebut sistem positif. Lain halnya dengan asas *nemo plus iuris* yang berbunyi : “orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya”.

Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapa pun. Oleh karena itu, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif.³¹

³⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 117

³¹ Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Op. Cit, hal. 29

Dalam sistem positif, di mana daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, maka orang yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada pada sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya.

Kekurangannya adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi bahwa pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan hak orang lain yang berhak. Lain halnya dengan sistem negatif, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaftarnya seseorang dalam Daftar Umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi, orang yang terdaftar tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang tidak mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif adapun kelebihanannya, pendaftaran yang dilakukan lancar/cepat dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.³²

Pendaftaran di Indonesia mempergunakan Sistem Torrens, hanya tidak jelas dari negara mana kita meniru sistem tersebut, demikian juga di India, Malaysia, dan Singapura, dipergunakan Sistem Torrens ini.³³

Ada beberapa keuntungan dari Sistem Torrens, antara lain :

1. Menetapkan biaya-biaya yang tak diduga sebelumnya
2. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang
3. Meniadakan kebanyakan rekaman data pertanahan

³² *Ibid*, Adrian Sutedi, hal. 118

³³ *Ibid*, A. Parlindungan, hal. 24

4. Secara tegas menyatakan dasar hukumnya Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tercantum/tersebut dalam sertifikat
5. Meniadakan pemalsuan
6. Tetap melihara sistem tersebut, karena pemeliharaan sistem tersebut dibebankan kepada mereka yang memperoleh manfaat dari sistem tersebut
7. Meniadakan alas hak
8. Dijamin oleh negara tanpa batas³⁴

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, bukan sistem pendaftaran akta. 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 didaftar.

Indonesia (UUPA) dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, sisitem publikasi yang dipakai masih tetap menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu "sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif".

Dalam rangka lebih memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam hal kepemilikan tanah meskipun sistem publikasi yang dipakai adalah negatif, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah memberi penegasan yang dituangkan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2). Isi pasal tersebut tampak jelas ada suatu perubahan dalam pemberian jaminan kekuatan pembuktian sertifikat yang mengarah kepada kekuatan yang "mutlak", dimana hal ini pada dasarnya bertentangan dengan sistem yang dianut oleh UUPA dalam

³⁴ *Ibid*, hal. 25

Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa : "sertifikat dinyatakan sebagai alat bukti yang kuat".

Sistem Publikasi Positif mengandung unsur-unsur Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur merupakan surat tanda bukti hak yang mutlak. Perolehan tanah dengan itikad baik melalui cara sebagai yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, berdasarkan data yang disajikan dan diikuti pendaftaran mendapat perlindungan hukum yang mutlak, bahkan di kemudian hari ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Dalam sistem ini calon pembeli dan calon kreditur secara mutlak boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan oleh Instansi Pendaftaran Tanah dan akan dilindungi oleh hukum, jika dengan itikad baik melakukan perbuatan hukum berdasarkan data tersebut. Dalam hal ini pihak yang dirugikan mendapat kompensasi dalam bentuk lain.

Penyelenggaraan pendaftaran yang menggunakan sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam buku tanah dan surat ukur. Walaupun sudah didaftar atas nama seseorang atau badan hukum sebagai pemegang haknya. Dalam sistem ini pemegang hak yang sebenarnya masih dapat mengajukan gugatan untuk memperoleh kembali tanah yang dipunyainya, apabila perbuatan hukum pemindahan hak atau pembebanan hak yang dilakukan terbukti cacat hukum atau tidak dilakukan oleh pihak yang berhak. Yang menentukan sah tidak pemindahan kepada pihak lain dan sah tidak pembebanan yang dilakukannya adalah sah tidak perbuatan hukum yang mendasarinya bukan pelaksanaan pendaftarannya. Dalam sistem publikasi negatif pendaftaran tanah tidak

memberikan jaminan, bahwa penguasaan tanah yang diperolehnya atau pembebananan hak yang bersangkutan di kemudian hari tidak akan diganggu gugat. Dalam sistem ini surat tanda bukti hak (Sertifikat) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Artinya, keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Di sini pengadilan yang akan memutus alat pembuktian mana yang benar. Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas hukum "*nemo plus*", yaitu bahwa seseorang tidak dapat memberikan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai.

Untuk mengatasi kelemahan dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan itikad baik oleh Negara yang menggunakan sistem publikasi negatif, umumnya menggunakan lembaga yang dikenal sebagai lembaga "*acquisitieve verjaring*" atau lembaga "*reverse possession*". Yaitu apabila penerima hak yang beritikad baik bertindak tegas selaku pemilik dan yang bersangkutan menguasai tanah secara nyata dan terbuka selama sekian tahun, tanpa ada pihak lain yang menggugat, maka oleh hukum dia ditetapkan sebagai pemiliknya, yang hak kepemilikannya tidak lagi dapat diganggu gugat, juga tidak oleh pihak yang dapat membuktikan sebagai pemilik yang sebenarnya.

Indonesia tidak memakai sistem publikasi negatif yang murni, karena sistem pendaftaran yang dipakai oleh UUPA adalah "sistem pendaftaran hak" (*registration of titles*). Dimana dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-

perubahannya kemudian. Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah Kantor Pertanahan harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan.

2.2.3. Ruang Lingkup Pendaftaran Tanah

Untuk mempermudah dalam memahami kegiatan pokok pendaftaran tanah sistematis berikut ini dijelaskan ruang lingkup tentang pendaftaran tersebut. Seperti telah dikemukakan di atas bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang berarti meliputi beberapa kegiatan. Pada dasarnya pendaftaran tanah sistematis, mencakup kegiatan-kegiatan yang meliputi :

1. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik

Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah yang didaftar serta bagian bangunan yang ada di atasnya. Untuk keperluan dan pengumpulan data fisik, pertama-tama dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Hal ini sesuai Pasal 58 Peraturan Meneg Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1997, "setelah penetapan batas dan pemasangan tanda-tanda batas selesai dilaksanakan, maka dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan "

2. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis

Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum tanah dan bagian bangunan yang didaftar, pemegang hak, dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang ada di atasnya. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (PMNA) Nomor 3/1997 Pasal 59, Untuk keperluan

penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dikumpulkan alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis atau bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersangkutan, yang ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan kepada Panitia Ajudikasi.

3. Penerbitan Sertifikat

Sertifikat sebagai tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Pasal 13, Sertifikat terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik hak yang bersangkutan, yang dijilid menjadi satu dalam satu sampul dokumen.

2.2.4. Catur Tertir Pertanahan

1. Dasar

Salah satu usaha untuk mewujudkan kepastian hukum hak - hak atas tanah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dibidang pertanahan, pemerintah telah mengambil langkah - langkah atau kebijaksanaan sebagaimana telah disinggung dalam Kepres Nomor 7 tahun 1979 tentang Rencana Pelita III telah ditetapkan kebijaksanaan pokok dibidang pertanahan yang dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan yang meliputi Tertib Hukum, Tertib Adminisrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, Tertib Pemeliharaan dan Lingkungan. Kebijaksanaan tersebut sebagai pelaksanaan dari Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 yang

menetapkan agar pembangunan dibidang pertanahan diarahkan untuk menata kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah.

Catur Tertib Pertanahan yang merupakan salah satu kebijaksanaan dibidang pertanahan yang dijadikan landasan untuk mengadakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemeliharaan tanah. Kebijaksanaan ini antara lain dituangkan dalam program-program khusus dibidang pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum tentang pemilikan hak atas tanah yang dibuktikan dengan suatu surat anda bukti hak (sertipikat).

Kebijaksanaan ini diadakan oleh Pemerintah berlatar belakang karena masih banyak ditemui bidang - bidang tanah yang belum terdaftar yang penguasaannya tanpa surat tanda bukti hak (sertipikat) serta kurang dipahami oleh masyarakat tentang peraturan-peraturan dibidang pertanahan. Disamping itu masih ditemui sengketa tanah yang salah satu penyebabnya dalam melakukan peralihan hak tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan dalam PP No. 24 tahun 1997 seperti jual beli dibawah tangan atau dengan mempergunakan surat kuasa mutlak.

2. Tujuan

Sehubungan dengan diadakannya pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah, juga Pemerintah telah membuat kebijaksanaan - kebijaksanaan dengan maksud agar dapat meningkatkan tertib penguasaan pemilikan hak-hak atas tanah dan tersedianya data - data

pertanahan yang ditujukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan.

Tertib hukum pertanahan bertujuan akan menimbulkan kepastian hukum pertanahan sebagai pengayoman hak-hak atas tanah dan penguasaannya. Dengan jelasnya hak-hak kepemilikan atas tanah yang dikuasai oleh pemiliknya, akan tercipta suasana tentram dalam masyarakat yang dapat mendorong gairah kerja. Pelaksanaan tertib administrasi pertanahan bertujuan untuk melancarkan setiap urusan yang akan menunjang lancarnya pembangunan khususnya dibidang pertanahan.

Tertib penggunaan tanah bertujuan untuk menumbuhkan pengertian mengenai arti pentingnya penggunaan tanah secara berencana sesuai dengan kemampuan tanah. Dalam setiap pemanfaatan tanah agar sesuai dengan penggunaannya yang mengacu kepada Rencana Tata Ruang Wilayah. Tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup bertujuan menyadarkan masyarakat bahwa pemeliharaan tanah merupakan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah. Kewajiban memelihara tanah tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai suatu hubungan dengan tanah.

Dari uraian–uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa tujuan Catur Tertib Pertanahan adalah untuk meningkatkan pelayanan dibidang pertanahan kepada masyarakat dengan usaha memperlancar segala urusan yang berhubungan dengan pemberian surat tanda bukti hak atas tanah (sertipikat).³⁵

³⁵ S. Sjamsuddin., Departemen Dalam Negeri, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan Indonesia*, 1982, hal. 168

Dari uraian–uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa tujuan Catur Tertib Pertanahan adalah untuk meningkatkan pelayanan dibidang pertanahan kepada masyarakat dengan usaha memperlancar segala urusan yang berhubungan dengan pemberian surat tanda bukti hak atas tanah (sertipikat).

Dengan bersertipikatnya bidang-bidang tanah melalui kegiatan pendaftaran tanah, diharapkan terlaksananya tertib hukum, tertib administrasi, tertib penggunaan tanah, tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup dalam masyarakat. Sehingga segala sesuatu permasalahan yang berhubungan dengan tanah dapat diatasi dan dapat memperlancar pembangunan dibidang pertanahan.

3. Upaya - Upaya Mewujudkan Catur Tertib Pertanahan

Sebagai upaya yang dilakukan Pemerintah agar terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi tertib hukum, tertib administrasi, tertib penggunaan tanah, tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup sebagai berikut :

a. Tertib Hukum Pertanahan

Upaya yang dilakukan untuk terwujudnya tertib hukum pertanahan, telah diterbitkan berbagai Peraturan Pemerintah antara lain dikeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 tahun 1982 tentang larangan penggunaan Kuasa Mutlak sebagai alat pemindahan hak atas tanah yang pada garis besarnya :

- 1) Melarang Camat dan Kepala Desa/Lurah atau pejabat yang setingkat dengan itu untuk membuat atau menguatkan pembuatan surat kuasa mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah
- 2) Penggunaan kuasa-kuasa lainnya yang tidak bermaksud sebagai pemindahan hak tetap dilayani oleh Pemerintah

Pada akhir-akhir ini upaya yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional bersama jajarannya membuat program strategis kegiatan pensertipikatan tanah melalui kegiatan Prona dan Larasita. Pada pelaksanaan program ini Badan Pertanahan Nasional beserta jajarannya Kantor Pertanahan meningkatkan pelayanan di bidang pensertipikatan tanah masyarakat dengan menggunakan prinsip pelayanan jemput bola. Dalam arti Kantor Pertanahan dengan menggunakan mobil kendaraan Larasita mengadakan pelayanan ke desan - desa dalam rangka pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dan pelayanan perubahan data pendaftaran tanah atas tanah masyarakat

b. Tertib Administrasi Pertanahan

Upaya yang dilakukan untuk terwujudnya tertib administrasi pertanahan, Pemerintah telah mencanagankan Gerakan Nasional Sadar Tertib Pertanahan dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Negara Agraria/KBPN Nomor 5 tahun 1995 tentang Gerakan Nasional Sadar Tertib Pertanahan dicanangkanlah suatu gerakan nasional dengan nama Gerakan Nasional Pemasangan Tanda Batas Pemilikan Tanah. Pemasangan tanda batas pemilikan tanah dilakukan oleh pemilik tanah yang berdampingan secara bersama-sama yang tergabung dalam wadah Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan (POKMASDARTIBNAH). Gerakan Nasional Sadar Tertib Pertanahan sebagai gerakan partisipasi masyarakat dalam rangka mempercepat Catur Tertib Pertanahan, dimana Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya bertindak selaku motivator maupun sebagai fasilitator dalam kegiatan tersebut.

c. Tertib Penggunaan Tanah

Upaya yang dilakukan untuk terwujudnya tertib penggunaan tanah telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Dalam pasal 6 peraturan tersebut ditentukan, yang menjadi kebijakan dalam penyenggaraan penatagunaan tanah adalah terhadap bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar, tanah Negara dan tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya dalam pasal 7 ditentukan terhadap tanah-tanah berupa tanah yang sudah ada haknya, tanah negara, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap RTRW ditentukan berdasarkan pedoman, standart dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh pemerintah. Penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan RTRW tidak dapat diperluas atau dikembangkan penggunaannya.

Berdasarkan pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 diwajibkan kepada pemegang hak atas tanah dalam hal menggunakan dan dapat memanfaatkan tanah sesuai dengan RTRW, serta memlihara tanah dan mencegah kerusakan tanah. Pasal 10 menyatakan terhadap tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar, tanah Negara setelah penetapan RTRW, penyelesaian administrasi pertanahan dilaksanakan apabila pemegang hak atas tanah memenuhi syarat-syarat menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan RTRW. Apabila syarat-syarat mengunakan dan memanfaatkan tanah tersebut tidak dipenuhi akan dikenakan sanksi sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dalam pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 ditegaskan, dalam hal penggunaan dan pemanfaatan tanah, pemegang hak atas tanah wajib mengikuti persyaratan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Persyaratan ini antara lain pedoman teknis penatagunaan tanah, persyaratan mendirikan bangunan, persyaratan dalam analisis mengenai dampak lingkungan, persyaratan usaha, dan ketentuan lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

d. Tertib Pemeliharaan dan Lingkungan Hidup

Upaya yang dilakukan untuk terwujudnya tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar jo. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin dari yang berhak atau kuasanya. Kepada penguasa daerah diberi wewenang untuk mengambil tindakan-tindakan penyelesaian atas tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan, yang digunakan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah yang ada di daerahnya antara lain dengan perintah pengosongan, dengan memperhatikan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan. Dalam penjelasan undang-undang ini disebutkan mengenai banyaknya tanah-tanah di dalam maupun di luar kota yang dipakai orang-orang tanpa izin. Juga pemakaian tanah secara tidak teratur di perkotaan, lebih-lebih

yang melanggar norma hukum dan tata tertib yang menghambat pembangunan yang direncanakan.

2.3. Proses Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui Proyek Ajudikasi

2.3.1. Pengertian Pendaftaran Tanah Melalui Proyek Ajudikasi

Pendaftaran tanah sistematis adalah : "Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan."³⁶

Pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis dalam implementasinya sering mengkaitkan dengan istilah Ajudikasi. Kata Ajudikasi adalah istilah teknis dalam pendaftaran tanah yang mempunyai pengertian : kegiatan dan proses dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis, berupa pengumpulan dan pemastian kebenaran data fisik dan yuridis mengenai sebidang tanah atau lebih untuk keperluan pendaftarannya.

Selanjutnya dikemukakan oleh Boedi Harsono, yang dimaksud ajudikasi adalah : "kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya".³⁷

Pendaftaran tanah secara sistematis ini berdasarkan permohonan Pemerintah Indonesia kepada Bank Dunia dengan mengadakan Survey

³⁶ *Ibid*, hal.460

³⁷ *Ibid*, hal. 471

Manajemen dan perencanaan sumber daya tanah dan selanjutnya atas permintaan Pemerintah Indonesia kepada Bank Dunia mempersiapkan suatu proyek.

Proyek tersebut disetujui oleh Pemerintah Indonesia yang menitik beratkan pada hal-hal mengenai manajemen dan sumber daya tanah yang diberi nama Proyek Administrasi Pertanahan (PAP). Proyek Administrasi Pertanahan ini berdasarkan perjanjian kerjasama antara Pemerintah Indonesia dengan Bank Dunia tanggal 30 September 1994.

Salah satu kinerja proyek tersebut bertujuan guna meningkatkan pemberian dan pendaftaran hak atas tanah. Untuk mencapai tujuan tersebut maka dilakukan pendaftaran tanah secara sistematis atau massal.

Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) merupakan proyek jangka panjang yang sasaran utamanya adalah mendaftarkan bidang-bidang tanah di seluruh Indonesia dalam jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun.

Sasaran pendaftaran tanah secara sistematis adalah pendaftaran untuk hak atas tanah yang belum bersertipikat melalui proses pemberian, pengakuan dan konversi hak atas tanah dengan tetap berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Untuk menentukan daerah mana yang akan dijadikan pilot Proyek Administrasi Pertanahan dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, yang menetapkan bahwa penunjukan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan untuk penetapan lokasi itu pula dibutuhkan informasi baik dari Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi maupun dari Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Dalam penentuan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis diprioritaskan desa/kelurahan yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Sebagian wilayahnya sudah terdaftar secara sistematis
2. Jumlah maksimum bidang tanah yang terdaftar $\pm 30\%$ (tiga puluh persen) dari perkiraan jumlah bidang tanah yang ada
3. Merupakan daerah pengembangan perkotaan
4. Merupakan daerah pertanian yang produktif
5. Tersedianya titik-titik berangka dasar teknik nasional

Dalam penyelenggaraan Proyek Administrasi Pertanahan, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional telah mengeluarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 8 Tahun 1996, mengenai Struktur Organisasi dan Mekanisme Kerja Proyek Administrasi Pertanahan dimana struktur organisasi proyek tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Tingkat Pusat Terdiri dari :
 - 1) *Project Management Committee (PMC)* yang diketuai oleh Deputy Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah dengan anggotanya adalah para Deputy lainnya pada lingkungan Badan Pertanahan Nasional
 - 2) *Project Technical Committee (PTC)* yang diketuai oleh Direktur Proyek dengan anggota terdiri dari Kepala Biro pada lingkungan Badan Pertanahan Nasional
 - 3) *Koordinator Technical Audit*
 - 4) Kelompok-kelompok kerja
 - 5) *Management Support Unit of Pusat (MSUP)* sebagai Pimpinan Proyek Pusat, yang membawahi empat saksi

- 6) Sekretariat pusat
- b. Tingkat Propinsi terdiri dari :
- 1) *Project Management Committee of Kanwil (PMCK)* yang diketahui oleh pejabat dari lingkungan Pemerintah Daerah Propinsi setempat dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dengan keanggotaan terdiri dari para Kepala Seksi pada lingkungan Kanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi
 - 2) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi
 - 3) *Management Support Unit of Kanwil (MSUK)* sebagai pimpinan bagian proyek (Pimbagpro) yang membawahi empat saksi yaitu :
 - a) Pengadaan tenaga
 - b) Perencanaan dan Marketing
 - c) Pengadaan Peralatan
 - d) Tata Usaha
- c. Tingkat Kabupaten/Kota terdiri :
- 1) Kepala Kantor Pertanahan
 - 2) *Management Support Unit of Kantor Pertanahan (MSUKP)*
 - 3) Panitia adjudikasi

Dilihat dari susunan tata jenjang struktur makro organisasi proyek administrasi pertanahan diatas, MSU-K merupakan pimpinan pelaksana dibidang administrasi sedangkan BPN merupakan pimpinan pelaksana dibidang tanggung jawab secara tehnis.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis adalah suatu panitia yang diberi nama Panitia Adjudikasi ditunjuk oleh Menteri Negara Agraria/Kepala

Badan Pertanahan Nasional akan berada di desa/kelurahan dimana proyek tersebut sedang berjalan dengan jangka waktu tertentu (satu tahun).

Panitia adjudikasi dan satuan tugas diwajibkan mengangkat sumpah atau mengucapkan janji dihadapan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan. Hal ini dilakukan sesuai ketentuan Pasal 49 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

Panitia adjudikasi yang telah ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional akan dilantik oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat, masing-masing tim adjudikasi terdiri dari :

- a. 1 (satu) orang ketua
- b. 1 (satu) orang wakil ketua I dari pengukuran dan pendaftaran tanah
- c. 1 (satu) orang wakil ketua II dari hak atas tanah
- d. 3 (tiga) Satgas administrasi
- e. 10 (sepuluh) orang Satgas yuridis
- f. Beberapa orang petugas desa

Tata cara pengambilan sumpah dan pelantikan panitia adjudikasi dilaksanakan mengikuti ketentuan yang berlaku.

2.3.2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Dasar hukum dari pendaftaran tanah dimaksud terdiri dari beberapa Peraturan Pemerintah, antara lain :

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

2. Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 20IV-2000 tahun 2000 mengenai Petunjuk Operasional Prona
3. Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (*Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 45, TLN Nomor 4385*)
4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (*Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4385*)
5. Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 35 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
6. Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional
7. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 35 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
8. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah
9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 20012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

10. Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
11. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah

2.3.3. Panitia Ajudikasi

Proses pendaftaran tanah secara sistematis merupakan pendaftaran tanah untuk pertama kali penyelenggaraannya khusus bagi bidang-bidang tanah yang belum pernah dibukukan/disertipikatan antara lain sifat pelaksanaannya masal, serentak dengan proses penyelesaian lebih cepat karena ditentukan jangka waktu. Berdasarkan Pasal 8 PP Nomor 24 Tahun 1997 ditetapkan : bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh panitia ajudikasi, yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria Kepala BPN atau Pejabat yang ditunjuk.

Proses pendaftaran tanah secara sistematis diperlukan bantuan suatu panitia ajudikasi, karena pendaftarannya bersifat masal sehingga dengan demikian tidak mengganggu tugas rutin Kantor Pertanahan.

Adapun tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi, Ketua Panitia, Wakil Ketua I dan II serta anggota dan Satgas pembantu adalah sebagai berikut :

1. Tugas dan Wewenang Panitia Ajudikasi
 - a. Menyiapkan rencana kerja ajudikasi secara terperinci

- b. Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya
 - c. Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah
 - d. Mengumumkan data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan
 - e. Membantu menyelesaikan ketidak sepakatan atau sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan
 - f. Mengesahkan hasil pengumuman data fisik dan data yuridis yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak
 - g. Menerima uang pembayaran, mengumpulkan dan memelihara setiap kwitansi bukti pembayaran dan penerimaan uang yang dibayarkan oleh mereka yang berkepentingan sesuai ketentuan yang berlaku
 - h. Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan panitia adjudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan
 - i. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan secara khusus kepada yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara sistematis dilokasi yang bersangkutan
2. Tugas dan Wewenang Ketua Panitia Adjudikasi
- a. Memimpin dan bertanggung jawab terhadap seluruh pelaksanaan program kegiatan adjudikasi
 - b. Mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan dengan Kantor Pertanahan dan instansi terkait

- c. Memberikan pengarahan pelaksanaan kegiatan termasuk penyuluhan awal di Rukun Tetangga (RT)
 - d. Berdasarkan berita acara pengesahan pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 PP Nomor 24 Tahun 1997
 - 1) Menegaskan konversi hak atas tanah
 - 2) Menandatangani penetapan pengakuan hak
 - 3) Mengusulkan pemberian hak atas tanah negara
 - e. Atas nama Kepala Kantor Pertanahan menandatangani buku tanah dan sertipikat serta mengesahkan peta pendaftaran
 - f. Atas nama Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah menandatangani surat ukur
 - g. Atas nama Kepala Kantor Pertanahan mendaftarkan peralihan dan pembebanan hak atas tanah yang telah didaftarkan dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis sebelum warkah-warkah hak yang bersangkutan diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan
 - h. Menandatangani dokumen penyerahan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan
3. Tugas Wakil Ketua I adalah membantu ketua Panitia Ajudikasi dalam hal :
- a. Mengkoordinasikan pelaksanaan pengumpulan data fisik dan penatausahaan pendaftaran tanah
 - b. Membantu Ketua Ajudikasi dalam pemeriksaan data fisik dan atas bidang-bidang tanah
 - c. Membuat hasil kesimpulan hasil pengukuran dan pemetaan
 - d. Memeriksa sengketa mengenai batas dan luas tanah

- e. Meneliti daftar tanah dan memeriksa luas
 - f. Menyiapkan buku tanah, Surat ukur dan peta-peta tanah setempat
 - g. Memeriksa Peta dan surat ukur
 - h. Menginventarisir permasalahan khususnya mengenai data fisik bidang-bidang tanah
 - i. Membuat laporan hasil kegiatan secara berkala
 - j. Mengontrol pengukuran batas tanah
 - k. Bersama Wakil ketua II menyiapkan pelaksanaan pengumuman (penerbitan dan penempelan dipapan pengumuman)
 - l. Menyiapkan konsep konversi dan pengakuan hak atas tanah
 - m. Menyiapkan peta pendaftaran
 - n. Memeriksa surat ukur
 - o. Memeriksa buku tanah. Sertifikat, daftar nama dan peta pendaftaran
 - p. Menyiapkan daftar tanah Negara
 - q. Menyiapkan daftar tanah perponding Indonesia.
4. Tugas Wakil Ketua II adalah membantu Ketua Panitia Ajudikasi dalam kegiatan :
- a. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pengumpulan data yuridis
 - b. Supervisi pengumpulan dokumen asli mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah
 - c. Membantu ketua Panitia Ajudikasi dalam pemeriksaan data yuridis bidang-bidang tanah
 - d. Membuat kesimpulan hasil pengumpulan data yuridis

- e. Membantu menyelesaikan sengketa mengenai data yuridis, membuat kesimpulan dan membuat laporan setelah pengumuman
 - f. Bersama Wakil Ketua I menyiapkan pelaksanaan pengumuman penerbitan dan penempelan di papan pengumuman
 - g. Menginventarisir permasalahan umum hak atas tanah
 - h. Supervisi nama pemilik pada buku tanah
 - i. Menyiapkan usulan pemberian Hak atas tanah Negara
 - j. Menyiapkan konsep keputusan pemberian hak atas tanah
5. Tugas Satgas Pengukuran dan Pemetaan, yaitu :
- a. Menetapkan batas bidang tanah dalam tugas pengukuran dan pemetaan
 - b. Melaksanakan pengukuran batas bidang tanah
 - c. Membuat gambar ukur
 - d. Membuat peta bidang tanah
 - e. Membuat daftar tanah
 - f. Membuat peta pendaftaran
 - g. Membuat surat ukur
6. Tugas Satuan Pengumpul data yuridis, yaitu :
- a. Melakukan pemeriksaan bidang-bidang tanah dan menetapkan batas batasnya
 - b. Membuat Sket (gambar kasar) bidang-bidang tanah jika belum tersedia
 - c. Melakukan pemeriksaan riwayat tanah dan menarik surat-surat bukti pemilikan atau penguasaan tanah yang asli dan memberikan tanda terima
 - d. Membuat daftar bidang-bidang tanah yang telah diajudikasi
 - e. Membuat laporan pelaksanaan pekerjaan setiap minggu

- f. Menyiapkan pengumuman mengenai data yuridis
- g. Menginventarisir sanggahan/keberatan dan penyelesaiannya
- h. Menyiapkan data untuk pembuatan daftar isian dan pemeriksaan sertifikat

7. Tugas Satgas Administrasi

- a. Melaksanakan tugas pengetikan, pengadaan dokumen, penerimaan surat-surat umum dan pemberian tanda terimanya dan pekerjaan administratif lainnya
- b. Menyiapkan laporan ke Kantor Pertanahan, kantor wilayah dan unit kerja lain yang dianggap perlu
- c. Mengelola alat-alat tulis kantor
- d. Menyiapkan daftar hadir
- e. Mengatur rumah tangga Panitia Ajudikasi
- f. Menyiapkan laporan hasil kegiatan secara berkala
- g. Membuat evaluasi untuk laporan hasil kegiatan secara berkala.

Penelitian yang penulis lakukan terfokus pada pendaftaran tanah sistematis yang pelaksanaannya melalui Ajudikasi, hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa, Ajudikasi dilaksanakan pada tahun 1999/2000 sehingga sampai penelitian ini dilakukan sudah dapat diketahui bagaimana pengaruhnya terhadap tertib pertanahan.

Proses Pendaftaran tanah sistematis dimulai dari kegiatan persiapan penyelenggaraan pendaftaran tanah sampai dengan penyerahan sertifikat kepada masyarakat dan penyerahan dokumen hasil pendaftaran tanah sistematis kepada Kantor Pertanahan Jakarta Pusat oleh Panitia Ajudikasi.

Secara garis besar proses penyelenggaraan pendaftaran Tanah sistematis dapat dibagi dalam 3 (tiga) tahap yaitu, sebagai berikut :

1. Tahap persiapan
2. Tahap pelaksanaan Ajudikasi sistematis
3. Tahap penyerahan hasil Ajudikasi

2.4. Kerangka Pemikiran

Menurut pasal 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 1998 tentang Kewenangan Menandatangani Buku Tanah, Surat Ukur dan Sertifikat, buku tanah, sertifikat dan surat ukur dalam pendaftaran tanah bisa ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan dalam hal :

1. Pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis yang melibatkan Panitia Ajudikasi
2. Pemeliharaan dan pendaftaran tanah yang telah didaftar untuk pertama kali secara sistematis, sepanjang hal tersebut dilakukan sebelum penyerahan hasil kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana diatur dalam pasal 72 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah³⁸

Hak atas tanah yang diberikan oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan kepada perseorangan atau badan hukum harus digunakan/dimanfaatkan sesuai dengan

³⁸ <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4c9b73b4dbd33/keabsahan-sertifikat-tanah>

keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Kenyataannya, banyak tanah yang tidak diusahakan/dipergunakan sebagaimana mestinya, tanah-tanah inilah yang berpotensi menjadi tanah terlantar. Misalnya tanah yang seharusnya dipergunakan sebagai lahan pertanian justru tidak diolah sebagaimana mestinya untuk pertanian.

Sebagaimana dicantumkan dalam Visi BPN yaitu menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-sebesar kemakmuran rakyat, maka tanah yang ada di Indonesia harus mampu dioptimalkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak atas tanah tersebut. Tanah terlantar menjadi hambatan bagi terwujudnya kemakmuran rakyat dikarenakan kurang efektifnya penggunaan tanah tersebut sesuai dengan kemampuan tanah yang dimilikinya.

Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya (Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010).

Beberapa tanah yang tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar, yaitu tanah hak milik dan tanah hak guna bangunan perseorangan serta tanah yang pemegang haknya tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi (atau keterbatasan anggaran bagi Negara/Daerah) untuk mengupayakan, mengusahakan, dan memanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya.

Sebagian besar pemilik tanah terindikasi terlantar adalah pengusaha melalui pemberian hak guna usaha, hak pengelolaan. Tujuan utama pemberian hak atas tanah tersebut adalah digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui terciptanya lapangan kerja, peningkatan pendapatan, dan peningkatan kemampuan sosial ekonomi masyarakat sekitarnya. Namun pada prakteknya, tanah tersebut tidak digunakan sebagaimana peruntukannya dikarenakan pengusaha sudah memperoleh keuntungan pribadi meskipun belum mengusahakan tanah tersebut. Sebagai contoh, pengusaha yang memperoleh hak pengelolaan kawasan hutan untuk peruntukan perkebunan sawit. Tahapan pertama untuk membuka lahan hutan pengusaha melakukan land clearing dengan menebang pohon-pohon yang ada dalam kawasan hutan tersebut. Kayu hasil penebangan menjadi hak pengusaha dan dapat dijual, dimana hasil penjualan tersebut masuk ke pengusaha. Demikian juga untuk sumber daya alam lain yang ada di kawasan tersebut, pengusaha mempunyai hak penuh untuk memanfaatkannya. Keuntungan lain yang diperoleh pengusaha, pengusaha dapat menjadikan tanah tersebut sebagai agunan mengajukan kredit di bank. Agunan tersebut seharusnya digunakan untuk mengusahakan perkebunan sawit, namun sebagian pengusaha menggunakannya sebagai modal untuk membuka usaha lain seperti mall, swalayan di kota. Berdasarkan hal-hal tersebut secara tidak langsung negara telah dirugikan sehingga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tidak terdapat klausul pemberian ganti rugi kepada pemegang hak tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Dalam proses pengambil alihan tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, terdapat beberapa permasalahan yang muncul di kemudian hari yang

berkaitan dengan pemanfaatan tanah tersebut setelah dikuasai langsung oleh Negara. Pemanfaatan tanah tersebut harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana tercantum dalam Visi BPN. Sejauh ini peraturan yang jelas mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah terlantar belum ada, sehingga harus secepatnya disusun dan ditetapkan agar tanah terlantar tersebut dapat dimanfaatkan secepatnya oleh rakyat yang membutuhkan, tidak menjadi terlantar kembali. Untuk mengantisipasi hal tersebut, saat ini sedang dilakukan penyusunan peraturan kepala badan tentang pengelolaan tanah terlantar termasuk di dalamnya subjek penerima, persentase tanah yang diterima serta batas waktu maksimal pengelolaan. Subjek penerima tanah negara bekas tanah terlantar meliputi masyarakat, pemerintah dan dunia usaha. Kriteria masyarakat penerima tanah negara bekas tanah terlantar perlu ditentukan secara jelas dan rinci untuk menghindari munculnya konflik di kemudian hari, sehingga pembahasan mengenai hal tersebut masih membutuhkan analisis dan diskusi yang lebih mendalam. Berapa besar persentase yang diterima oleh masing-masing subjek juga menjadi pertimbangan dalam analisis-analisis yang dilakukan, guna memenuhi asas keadilan (*equity*) sesuai misi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Batas waktu pengelolaan yang dimaksud adalah selang atau jeda waktu sejak penetapan tanah terlantar sampai dengan waktu pengelolaan maupun sejak tanah tersebut berada di pihak pengelola sampai dengan kegiatan pengelolaan.