

# Pokok-pokok Kebijaksanaan Bidang Pertanian dalam Pembangunan Nasional

*Soni HARSONO*

**S**EHUBUNGAN dengan peringatan Hari Ulang tahun yang XXX sejak diundangkannya Undang-undang Pokok Agraria atau UUPA pada tanggal 24 September 1960, maka perlu disadari bahwa pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria mempunyai arti ideologis yang amat penting, karena undang-undang ini merupakan penjabaran langsung dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menjadi tumpuan Demokrasi Ekonomi yang sedang kita kembangkan, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat.

Demokrasi Pancasila yang sedang kita bangun terdiri dari tiga aspek, yaitu aspek politik, aspek ekonomi dan aspek sosial. Melaksanakan Undang-undang Pokok Agraria secara murni dan konsekuen berarti melaksanakan salah satu kebijaksanaan terpenting dalam Demokrasi Ekonomi dan karena itu juga merupakan pelaksanaan salah satu batu sendi penting dari Demokrasi Pancasila.

Makalah disampaikan dalam Simposium Bidang Pertanian, DPP-Golongan Karya, 11-13 September 1990 di Jakarta.

Makalah yang berjudul "Pokok-pokok Kebijaksanaan Bidang Pertanian dalam Pembangunan Nasional", ini akan memaparkan materi, menurut tata urutan sebagai berikut:

- a. Keterpaduan konsepsi pembangunan pertanian;
- b. Pokok-pokok kebijaksanaan bidang pertanian dalam pembangunan nasional;
- c. Permasalahan yang dihadapi dan langkah-langkah untuk mengatasinya;
- d. Tanggapan/penjelasan terhadap pandangan/pemikiran yang berkembang dalam Pra-Simposium.

Uraian tentang keterpaduan konsepsi pembangunan pertanian mengemukakan tentang perlunya pendekatan yang bersifat konseptual dan terpadu dalam penanganan pertanian, karena kebutuhan akan tanah bersifat lintas sektoral dan dinamis, sehingga diperlukan koordinasi, baik dalam perumusan kebijaksanaan, perencanaan, maupun pelaksanaannya. Pada bagian uraian tentang pokok-pokok kebijaksanaan bidang pertanian dalam pembangunan nasional

dikemukakan tentang landasan kebijaksanaan, dasar-dasar kebijaksanaan, sistem pertanahan nasional, serta arah dan kebijaksanaan pembangunan di bidang pertanahan. Sedangkan dalam uraian mengenai permasalahan dikemukakan tentang sifat dan skala permasalahan yang dihadapi dan langkah-langkah untuk mengatasinya. Dalam uraian tentang tanggapan/penjelasan terhadap pandangan/pemikiran yang berkembang dalam Pra-Simposium disampaikan tinjauan dan penjelasan untuk melengkapi penilaian tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah pertanahan. Dengan penyampaian uraian-uraian tersebut diharapkan dapat diwujudkan kesatuan persepsi tentang permasalahan yang dihadapi di bidang pertanahan dan pendekatan penanganannya.

### **Keterpaduan Konsepsi Pembangunan Bidang Pertanahan**

Dalam konteks permasalahan yang kita hadapi, pemilihan sub tema Simposium yaitu "Pembangunan Bidang Pertanahan: Suatu Pendekatan Konseptual Terpadu untuk Pemecahan Masalah Pertanahan" merupakan tanggapan terhadap kondisi faktual yang kita hadapi dewasa ini, karena berdasarkan tinjauan terhadap pengalaman dari pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang pertanahan selama ini, adanya pendekatan yang bersifat konseptual dan terpadu dalam pembangunan bidang pertanahan merupakan hal yang sangat mendesak, apalagi bila dikaitkan dengan perspektif Era Tinggal Landas dalam Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua yang akan datang.

Keterpaduan pendekatan yang bersifat konseptual tersebut mutlak diperlukan, karena tanah atau ruang muka bumi dalam wi-

layah negara kita luasnya terbatas, sedangkan perkembangan kegiatan kehidupan dan penghidupan bangsa kita memerlukan tanah yang makin luas, tidak saja untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah, tetapi juga karena adanya tuntutan akan peningkatan mutu kehidupan, yang merupakan dampak positif dari keberhasilan pembangunan selama kurun waktu Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Pertama.

Tanpa mengurangi penghargaan dan penghormatan kepada para pendahulu kita, yang telah merintis pelaksanaan pembangunan di bidang pertanahan, pengalaman menunjukkan bahwa kurangnya keterpaduan konsepsi dalam pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah selama ini telah mengakibatkan kerugian yang seharusnya dapat diatasi.

Berdasarkan pertimbangan tentang perlunya pendekatan konseptual terpadu dalam penanganan bidang pertanahan tersebut, antara lain telah dikeluarkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Pertimbangan yang mendasari pembentukan Badan Pertanahan Nasional adalah:

- a. bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional, adanya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah pada umumnya, termasuk untuk kepentingan pembangunan, dirasakan makin meningkat;
- b. bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah, terutama untuk kepentingan pembangunan, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan;
- c. bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut, serta untuk dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau

kembali kedudukan, tugas, dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan meningkatkannya menjadi suatu Lembaga yang menangani bidang pertanahan secara nasional.

Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari pembentukannya tersebut menyiratkan adanya harapan bahwa Badan Pertanahan Nasional, sebagai Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang dibentuk guna menangani bidang pertanahan, harus mampu untuk:

- a. mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan berdasarkan UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. mengatasi permasalahan yang timbul di bidang pertanahan yang semakin meningkat; dan
- c. membina dan melaksanakan kerja sama di bidang pertanahan dengan Departemen dan Lembaga Pemerintah lainnya.

Menurut Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988, Badan Pertanahan Nasional bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria, maupun peraturan perundang-undangan lain, yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan, berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Keterpaduan pendekatan yang bersifat konseptual juga diperlukan dalam penanganan pertanahan untuk mengkoordinasikan pelaksanaan berbagai undang-undang yang berhubungan dengan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam pada umumnya, secara selaras, serasi dan seimbang.

Berbagai undang-undang dimaksud adalah:

1. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau Undang-undang Pokok Agraria;
2. Undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan;
3. Undang-undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan;
4. Undang-undang No. 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi;
5. Undang-undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan;
6. Undang-undang No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan;
7. Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup;
8. Undang-undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.

Kedelapan undang-undang tersebut pada dasarnya merupakan undang-undang yang mengatur pembinaan dan pengembangan masing-masing sektor yang bersangkutan, namun berhubung sektor-sektor tersebut dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunannya memerlukan tanah dengan kawasan yang relatif luas, maka untuk mencegah terjadinya tumpang tindih peruntukan penggunaan tanah, dan penyusunan tata ruang serta penatagunaan tanahnya perlu dikoordinasikan sebaik-baiknya mulai dari tahap perencanaannya.

Pada uraian berikut akan dicoba dibahas pokok-pokok kebijaksanaan bidang pertanahan dalam pembangunan nasional, yang diharapkan akan dapat dikembangkan sebagai pendekatan konseptual terpadu un-

tuk mengkoordinasikan penanganan aspek pertanahan dari kegiatan-kegiatan pembangunan lintas-sektoral yang dilaksanakan.

## Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional

### Landasan Kebijakan

Kebijakan Nasional di bidang pertanahan telah menggariskan ketentuan-ketentuan pokoknya dalam UUPA yang pada dasarnya merupakan penjabaran terhadap ketentuan-ketentuan mengenai pemanfaatan tanah dan sumber daya alam pada umumnya, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang meletakkan landasan utama bagi bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasionalnya. Sebagai upaya untuk menunjang terwujudnya tujuan nasional tersebut, kebijakan pertanahan nasional dikembangkan berdasarkan Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

"Bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Maksud diundangkannya UUPA adalah:

1. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;

3. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Sedangkan tujuan UUPA tercantum dalam Pasal 2 ayat (3) yang berbunyi:

"Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemakmuran dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur".

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa hak menguasai Negara atas tanah dimaksud memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Penjabaran wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut mengandung pengertian tentang perlunya peranan aktif dari pemerintah dalam mengatur penguasaan tanah dan penataan penggunaan tanah, karena dengan pengaturan terhadap kedua aspek kebijakan bidang pertanahan tersebut, pemanfaatan tanah dapat ditujukan ke arah pencapaian tujuan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia

yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat, dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis, serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Pentingnya penataan kembali peruntukan, penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah, sesuai dengan fungsi sosial hak atas tanah merupakan arah dan kebijaksanaan pembangunan yang diterapkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dalam struktur kewenangan di bidang pertanahan tersebut, yaitu kewenangan Negara dalam mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan pertanahan dan mengembangkan administrasi pertanahan, terkandung prinsip yang sangat mendasar, yaitu bahwa di samping perencanaan pemanfaatan secara fisik mengenai penggunaan tanah, diperlukan pula pengaturan secara hukum mengenai penguasaan tanahnya; karena hanya dengan penataan terhadap kedua aspek fisik dan hukum pertanahan tersebut, kegiatan-kegiatan fungsional di bidang pertanahan dapat diarahkan untuk mencapai tujuan nasional.

Pengaturan aspek penguasaan tanah di samping aspek penatagunaan tanah adalah sejalan dengan sifat tujuan nasional yang hendak kita ciptakan, yang selain mengandung unsur kemakmuran, menekankan pula arti pentingnya asas pemerataan atau keadilan, dalam rangka membangun masyarakat dengan kemakmuran yang berkeadilan dan keadilan yang berkemakmuran.

Betapa penting makna dari ketentuan tentang kewenangan pemerintah yang bersumber dari hak menguasai dari Negara atas tanah dan sumber-sumber daya alam pada umumnya, sebagaimana telah dirumuskan

dalam Undang-undang Pokok Agraria, ternyata bahwa ketentuan serupa merupakan pula bagian dari semua undang-undang pada umumnya yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam nasional.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam rangka koordinasi pelaksanaan aspek pertanahan dari berbagai undang-undang tentang kehutanan, pertambangan, transmigrasi, pengairan, pembangunan jaringan jalan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pengembangan industri, sebagaimana telah disebutkan di atas, kedua aspek pertanahan, yaitu aspek fisik penggunaan tanah dan aspek hukum penguasaan tanah, kedua-duanya perlu dipertimbangkan sebaik-baiknya.

### *Dasar-dasar Kebijakan Pembangunan Pertanahan*

Dasar-dasar kebijakan pembangunan bidang pertanahan yang telah diletakkan dalam Undang-undang Pokok Agraria, adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan tentang kesatuan Wawasan Nusantara, yaitu wawasan tentang kesatuan wilayah tanah air yang meliputi seluruh Kepulauan Nusantara. Berdasarkan wawasan ini seluruh bumi (tanah), air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia merupakan kekayaan alam milik bangsa Indonesia seluruhnya. Menurut Undang-undang Pokok Agraria, kepemilikan bangsa Indonesia atas tanah dan sumber daya alam lainnya tersebut bersifat abadi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, sebagaimana tertera pada Pasal 1, Pasal 4, Pasal 16 dan Pasal 20.

2. Pengakuan terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataannya masih ada, serta sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 3.
3. Fungsi sosial hak atas tanah, yaitu bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti bahwa pemanfaatan tanah harus disesuaikan dengan keadaan tanah dan sifat hak atas tanah tersebut, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan, kebahagiaan dan keadilan bagi yang mempunyai hak atas tanah tersebut, maupun bagi masyarakat dan negara, sebagaimana ditetapkan pada pasal 6, Pasal 15, dan Pasal 18.
4. Asas kebangsaan, yaitu bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, sedangkan bagi orang asing dapat diberikan hak tertentu atas tanah yang terbatas jangka waktu dan luasnya, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 9, Pasal 17, Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 26 ayat (2), Pasal 30, Pasal 36 dan Pasal 42.
5. Persamaan hak warga negara atas tanah, yaitu bahwa warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak dan manfaat atas tanah serta derajat hidup sesuai dengan martabat manusia bagi setiap warga negara Indonesia beserta keluarganya, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 9 ayat (2), Pasal 11 ayat (1), Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 26 ayat (1).
6. Kewajiban pemegang hak atas tanah, yaitu bahwa setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, wajib memanfaatkan tanah tersebut, serta menciptakan rasa keadilan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan memberikan perlindungan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 7, Pasal 10, Pasal 15, Pasal 17, dan Pasal 18.
7. Penatagunaan tanah dilakukan agar tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat, dalam bentuk rencana umum dan terinci mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah dalam wilayah Republik Indonesia untuk berbagai keperluan hidup rakyat dan negara, termasuk kewajiban untuk memelihara atau melestarikan sumber daya alam tersebut. Dengan adanya perencanaan dimaksud, penggunaan tanah dapat dilakukan secara terkendali dan teratur sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan negara, sebagaimana ditetapkan pada Pasal 14 dan Pasal 15.

### *Sistem Pertanahan Nasional*

Berdasarkan uraian tentang hal-hal tersebut di atas, ruang lingkup serta volume tugas dan fungsi penanganan bidang pertanahan adalah sangat luas, bersifat lintas-sektoral, dan meliputi berbagai aspek, yaitu aspek pengaturan tanah, aspek penatagunaan tanah, aspek pengurusan hak-hak tanah, dan aspek pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran tanah.

Berhubung sifatnya yang multi-aspek dan bersifat lintas-sektoral tersebut, penye-

lenggaraan tugas di bidang pertanahan memerlukan kerja sama, baik yang bersifat multi-disipliner dari berbagai bidang keahlian, yaitu bidang-bidang keahlian ilmu hukum, ilmu tanah, agronomi, geografi, planologi, ilmu ekonomi regional, perencanaan pembangunan, kartografi, geodesi, ilmu pemerintahan, ilmu administrasi publik dan sebagainya; maupun yang bersifat antar-instansi yang mempunyai kewenangan di bidang pertanahan yang diatur dengan undang-undang.

Dalam menyelenggarakan pengelolaan pertanahan dan mengembangkan administrasi pertanahan, serta mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan tanah, diperlukan wawasan kewilayahan atas tanah atau ruang muka bumi seluas wilayah Indonesia. Untuk itu diperlukan data spasial atau informasi mengenai penyebaran ruang dari seluruh aspek pengelolaan pertanahan, yaitu aspek fisik mengenai potensi dan penggunaan tanah, aspek hukum mengenai pengaturan penguasaan dan pengurusan hak-hak atas tanah, serta aspek teknis pengukuran, pemetaan, pendaftaran, peralihan, maupun pembebanan hak atas tanah, termasuk penyelesaian berbagai sengketa hukum pertanahan.

Selain itu jumlah pihak-pihak yang memerlukan pelayanan di bidang pertanahan, yang terdiri dari perorangan anggota masyarakat, kelompok-kelompok masyarakat, instansi-instansi pemerintah, organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan, badan-badan hukum maupun berbagai badan usaha, semakin bertambah banyak.

Mengingat hal-hal yang telah disebutkan di atas, yaitu mengenai luasnya ruang lingkup tugas dan fungsi, sifat multi-aspek dan lintas-sektoral yang memerlukan penanganan yang bersifat multi-disipliner, serta luas

dan kompleksnya obyek yang memerlukan penanganan, yaitu tanah, yang dibandingkan dengan keperluannya yang semakin meningkat luas tersebut relatif terbatas, demikian pula makin bertambahnya jumlah pihak-pihak yang memerlukan pelayanan di bidang pertanahan, maka diperlukan pendekatan sistem dalam penanganan bidang pertanahan.

Sistem, dalam pengertian kesisteman, adalah suatu susunan atau struktur yang terintegrasi, sehingga merupakan satu rangkaian kesatuan, yang utuh dan menyeluruh, yang mempunyai tujuan, mempunyai pola eksistensi yang mantap serta teratur, bersifat dinamis dan tumbuh, yang terdiri dari bagian-bagian, yang dinamakan sub-sistem, yang satu dengan lainnya bersifat kait-mengait, saling berhubungan, saling mempengaruhi, dan saling mempunyai ketergantungan.

Sedangkan pendekatan sistem merupakan pendekatan dalam meninjau sesuatu permasalahan secara keseluruhan, dengan memadukan sifat-sifat saling berhubungan, saling berkaitan, saling mempengaruhi, dan saling mempunyai ketergantungan antar-komponen sistem tersebut untuk mencapai tujuan sistem.

Pendekatan sistem diperlukan dalam upaya pemecahan masalah pertanahan, karena penanganan bidang pertanahan, sebagaimana telah dijelaskan di atas meliputi berbagai aspek yang berbeda-beda, yaitu aspek pengaturan penguasaan tanah, aspek penatagunaan tanah, aspek pengurusan hak-hak tanah, dan aspek pengukuran dan pendaftaran tanah; yang masing-masing merupakan sub-sistem dari sistem pertanahan nasional, yang satu dengan yang lainnya bersifat kait-mengait, saling-berhubungan, saling-mempengaruhi, dan saling-mempunyai

ketergantungan. Demikian pula terdapat saling-keterkaitan, saling-hubungan, saling-pengaruh, dan saling-ketergantungan antara sistem pertanahan dengan sistem sektoral yang memerlukan pelayanan fungsional di bidang pertanahan. Selain itu secara keseluruhan terdapat saling-keterkaitan, saling-hubungan, saling-pengaruh, dan saling-ketergantungan antara masing-masing sistem tersebut dengan supra-sistem nasional dengan tujuan nasionalnya.

Ciri utama sesuatu sistem adalah adanya tujuan yang sama atau adanya kesatuan tujuan. Tujuan sistem pertanahan nasional diwujudkan dengan mengarahkan tujuan dari masing-masing sub-sistem pengaturan penguasaan tanah, sub-sistem penatagunaan tanah, sub-sistem pengurusan hak-hak tanah, dan sub-sistem pengukuran dan pendaftaran tanah, sesuai peranannya masing-masing dalam memberikan sumbangan peran-serta kegiatannya dalam menyelenggarakan pengelolaan pertanahan dan pengembangan administrasi pertanahan untuk menunjang pencapaian tujuan nasional.

Tujuan sistem pertanahan nasional dikembangkan meliputi tiga dimensi, yaitu dimensi struktur, dimensi fungsi, dan dimensi kontinuitas. Pengembangan dimensi struktur dari tujuan sistem pertanahan nasional diarahkan guna mewujudkan struktur pertanahan yang berasaskan pemerataan, yaitu dalam rangka menciptakan kondisi keadilan penguasaan/pemilikan tanah.

Pengembangan dimensi fungsi dari tujuan sistem pertanahan nasional diarahkan untuk menunjang fungsi pertumbuhan, yaitu bahwa kebijaksanaan bidang pertanahan harus dapat menunjang terwujudnya asas pertumbuhan dari Trilogi Pembangunan, yaitu untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai, yang diper-

lukan bagi pemenuhan kebutuhan penduduk yang semakin meningkat, maupun untuk memenuhi tuntutan akan mutu kehidupan yang makin tinggi.

Sedangkan pengembangan dimensi kontinuitas dari tujuan sistem pertanahan nasional diwujudkan dalam penerapan asas kelestarian, yaitu untuk mengupayakan terwujudnya stabilitas kemampuan sumber daya tanah yang subur dan berpotensi tinggi, serta lingkungan hidup alami yang mendukungnya, agar dapat tetap kita wariskan kepada generasi-generasi mendatang, serta di lain pihak diupayakan terwujudnya peningkatan efisiensi penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai ruang pembangunan.

Berkaitan dengan tujuan tersebut dikembangkan nilai manfaat dari sistem dan produk sistem pertanahan nasional dengan penelaahan secara terus-menerus ke arah penyempurnaan pelayanan jasa dan produk-produk sistem pertanahan nasional, agar produk-produk tersebut mempunyai nilai manfaat yang makin meningkat bagi pencapaian tujuan nasional.

Efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan sistem dicapai dengan pengembangan sifat sinergetik, yaitu sifat saling-mendukung dan/atau saling isi-mengisi antar sub-sistem, sehingga hasil usaha sistem secara keseluruhan lebih baik dan lebih bermanfaat, bila dibandingkan dengan jumlah hasil usaha dari masing-masing sub-sistem, jika seandainya masing-masing sub-sistem tersebut bekerja sendiri-sendiri.

Setiap sistem, termasuk sistem pertanahan nasional, tidak berada dalam isolasi atau keadaan yang hampa, tetapi selalu berada dalam sesuatu lingkungan sistem. Sehubungan dengan itu sistem pertanahan nasional dikembangkan untuk bersifat peka terhadap

perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan.

Dalam kaitan itu, sebagai suatu sistem yang dikembangkan guna menunjang pencapaian tujuan nasional, sistem pertanahan nasional mengembangkan sifat sibernetik yaitu sifat dapat mengatur diri setelah menerima umpan-balik atau rangsangan dari lingkungan atau sistem lain, sebagai respons atau tanggapan atas pelaksanaan kegiatan atau hasil kegiatan sistem, berkaitan dengan eksistensi lingkungan atau sistem lain. Dengan pengembangan sifat tersebut dapat dicegah kemungkinan penyimpangan dari arah tujuan yang telah ditetapkan.

Sebagai sistem pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan, sistem pertanahan nasional merupakan sistem yang bersifat terbuka, dalam arti dapat menerima dan memberikan umpan dan/atau umpan-balik dari atau kepada lingkungan atau sistem yang lain. Sifat keterbukaan tersebut meliputi sikap tanggap, peka, adaptif dalam penyesuaian dengan lingkungan, dan reseptif dalam menerima pandangan/saran/masukan dari lingkungan sistem; sesuai dengan sifat multi-disipliner dan lintas-sektoral dari sistem pertanahan nasional.

Dinamika lingkungan yang disebabkan oleh perkembangan kebutuhan, perkembangan teknologi, dan perkembangan nilai-nilai, memerlukan sistem pertanahan yang dinamis dalam memanfaatkan peluang-peluang dan kemungkinan-kemungkinan yang tersedia, untuk mencapai tujuan sistem dalam menunjang pencapaian tujuan nasional. Dalam kaitan dengan sifat dinamis tersebut diperlukan pengembangan sifat inovatif yaitu kemampuan mengembangkan ciptaan-ciptaan atau temuan-temuan baru, guna peningkatan efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan sistem.

Berkaitan dengan sifat dinamis tersebut, sistem pertanahan dikembangkan untuk dapat memenuhi tuntutan dan permintaan yang semakin meningkat secara kuantitatif maupun kualitatif, yang perlu diimbangi dengan pertumbuhan sistem secara kuantitatif dan kualitatif, dengan peningkatan perumusan kebijaksanaan, peningkatan kelengkapan perangkat peraturan perundang-undangan, peningkatan mutu personel, peningkatan mutu prasarana dan sarana, maupun peningkatan mutu produk yang dihasilkan, termasuk peningkatan mutu dan kecepatan pelayanan dan penyelesaian pekerjaan di bidang pertanahan.

### *Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan*

Arah dan kebijakan pembangunan bidang pertanahan sebagai penjabaran Garis-garis Besar Haluan Negara dan Repelita V Nasional, telah dituangkan dalam Repelita V Badan Pertanahan Nasional sebagai berikut:

1. Arah dan Kebijakan Umum di Bidang Pertanahan.
  - a. Pemanfaatan tanah hendaknya diselenggarakan secara optimal, seimbang, serasi dan lestari, dengan pelaksanaan kegiatan di bidang pertanahan pada umumnya dan penyelenggaraan administrasi pertanahan pada khususnya, yang dilaksanakan dengan memberikan pertimbangan utama pada:
    - fungsi sosial dari tanah; dan
    - pemanfaatan tanah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.
  - b. Pemberian, perpanjangan jangka waktu, pembaruan, pemberian izin pemindahan atau pembatalan hak atas

tanah, dilaksanakan dengan memper-  
timbang fungsi sosial dan peman-  
faatan tanah tersebut untuk mening-  
katkan kesejahteraan rakyat.

c. Perencanaan tata ruang/tata guna ta-  
nah dilanjutkan dengan pengarah-  
an agar:

- pemanfaatan tanah dapat terkoordi-  
nasi antara berbagai jenis penggu-  
naan;
- kelestarian alam dan lingkungan hi-  
dup tetap terpelihara;
- dapat dicegah penggunaan tanah  
yang merugikan kepentingan ma-  
syarakat dan kepentingan pema-  
ngunan.

d. Penataan kembali penggunaan, pe-  
nguasaan dan pemilikan tanah, dilan-  
jutkan termasuk pengalihan hak atas  
tanah, diselenggarakan dalam rangka  
mewujudkan fungsi sosial hak atas ta-  
nah dan pemanfaatan tanah guna me-  
ningkatkan kesejahteraan rakyat.

e. Pembangunan pertanahan dilaksana-  
kan untuk mensukseskan Trilogi Pem-  
angunan, yaitu:

- terciptanya keadaan dan suasana  
yang makin menjamin tercapainya  
keadilan sosial bagi seluruh rakyat  
dengan makin meratanya pema-  
ngunan dan hasil-hasilnya;
- terlaksananya pertumbuhan ekono-  
mi yang makin berkembang; dan
- terpeliharanya stabilitas yang makin  
mantap; diusahakan dengan:
  - menyelenggarakan pengaturan pe-  
nguasaan dan pemilikan tanah  
dalam upaya pemerataan yang  
berkeadilan dalam pemanfaatan  
hasil-hasil pembangunan;
  - menyelenggarakan penatagunaan  
tanah bagi berbagai kebutuhan

pembangunan yang menjamin pe-  
manfaatan tanah secara optimal  
dan berkesinambungan;

- menyelenggarakan kepastian hu-  
kum dan hak atas tanah yang  
menjamin rasa aman dalam me-  
manfaatkan tanah;

2. Arah dan Kebijakan Pembangunan  
Bidang Pertanahan yang Berkaitan de-  
ngan Pembangunan Pertanian.

a. Dalam rangka perencanaan tata ruang  
dan tata guna tanah, serta penataan  
kembali penggunaan, penguasaan dan  
pemilikan tanah, tanah-tanah yang  
memiliki potensi untuk pengembang-  
an pertanian, diutamakan bagi pe-  
ningkatan usaha-usaha diversifikasi,  
intensifikasi dan ekstensifikasi, serta  
rehabilitasi pertanian tanaman pa-  
ngan, tanaman perkebunan, perikan-  
an, dan peternakan yang dilaksanakan  
secara terpadu, serasi dan merata, di-  
sesuaikan dengan kondisi tanah, air  
dan iklim, dengan tetap memelihara  
kelestarian kemampuan sumber alam  
dan lingkungan hidup, serta dengan  
memperhatikan pola kehidupan ma-  
syarakat setempat, diarahkan pada  
perkembangan pertanian yang maju,  
efisien dan tangguh, yang bertujuan  
untuk meningkatkan hasil dan mutu  
produksi, meningkatkan pendapatan  
dan taraf hidup petani, peternak dan  
nelayan, memperluas lapangan kerja  
dan kesempatan berusaha, menunjang  
pembangunan industri, serta mening-  
katkan ekspor.

b. Untuk menunjang program sub-  
sektor pertanian guna memantapkan  
swasembada pangan, dalam mengha-  
dapi keperluan tanah untuk penggua-  
an nonpertanian, ditetapkan kebijak-  
sanaan pertanahan sebagai berikut:

*Alternatif I.* Diarahkan pada tanah-tanah yang tidak potensial untuk pengembangan pertanian;

*Alternatif II.* Jika tidak tersedia tanah yang tidak potensial untuk pengembangan pertanian, diarahkan pada tanah-tanah dengan tingkat penggunaan pertanian yang bersifat ekstensif;

*Alternatif III.* Jika alternatif I maupun alternatif II tidak tersedia, dapat diarahkan pada areal pertanian intensif, dengan syarat bahwa jenis penggunaan yang baru mempunyai nilai kepentingan umum yang lebih besar dibandingkan dengan manfaat penggunaan yang digantikannya.

c. Dalam rangka peningkatan produksi perkebunan guna meningkatkan ekspor, serta untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, terutama keperluan industri, selain areal-areal peremajaan dan rehabilitasi, diadakan penyediaan areal tanah untuk pengembangan pengusahaan perkaragaman komoditi, antara lain dengan pemanfaatan tanah kering dan areal transmigrasi. Dalam penyediaan areal tanah untuk pengembangan perkebunan rakyat, diberikan perhatian khusus pada usaha pengembangan perkebunan rakyat, dengan antara lain mengikutsertakan perkebunan negara dan perkebunan swasta besar, serta pemanfaatan tanah-tanah perkebunan yang terlantar atau yang digunakan secara tidak efisien.

d. Kebijakan pertanahan untuk menunjang pembangunan pertanian diarahkan:

- seiring dengan upaya rehabilitasi tanah kritis, guna memulihkan dan

mempertahankan kesuburan tanah, sumber air, kelestarian kemampuan sumber alam dan lingkungan hidup;

- dengan dukungan tata ruang dan tata guna tanah, sehingga penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah dapat menjamin kemudahan dan kelancaran usaha-usaha pertanian, serta benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata;
- dengan penerapan ketentuan yang melarang pemilikan tanah oleh perseorangan secara berlebihan, dan upaya pencegahan pembagian tanah menjadi sangat kecil sehingga tidak menjadi sumber kehidupan yang layak.

e. Kebijakan pertanahan untuk menunjang keikutsertaan petani dalam pelaksanaan pembangunan pertanian, diarahkan pada pemberian perhatian khusus dalam pelaksanaan kegiatan di bidang pertanahan guna meningkatkan pengembangan koperasi dan pengembangan usaha pertanian rakyat, antara lain melalui pola Perusahaan Inti Rakyat.

### 3. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Transmigrasi.

Kebijakan pertanahan dalam menunjang pembangunan transmigrasi diarahkan pada:

- a. penyediaan lokasi transmigrasi dalam rangka pengembangan pusat-pusat permukiman baru yang dikaitkan dengan pembukaan dan pengembangan daerah produksi;
- b. penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, baik

- di daerah asal, maupun di daerah tujuan;
- c. peningkatan taraf hidup transmigran dan masyarakat sekitarnya;
- d. pendayagunaan tenaga kerja dan penyebaran penduduk secara lebih merata, serta memperbaiki mutu kehidupan;
- e. meningkatkan pendayagunaan sumber alam dan pembangunan daerah, serta memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha;
- f. pemeliharaan kelestarian kemampuan alam dan lingkungan hidup, serta kondisi dan pengembangan nilai-nilai sosial budaya masyarakat.

4. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Daerah dan Pembangunan Perkotaan.

- a. Dalam menunjang pembangunan daerah dikembangkan sistem informasi geografi dan sistem informasi pertanahan, yang merupakan penyajian informasi kawasan, sebagai sarana perencanaan pembangunan daerah secara terpadu dan serasi, disesuaikan dengan prioritas dan potensi daerah dalam kaitan kesatuan pembangunan nasional, sebagai perwujudan Wawasan Nusantara, yaitu terbinanya Indonesia sebagai satu kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya dan pertanahan keamanan.
- b. Untuk menunjang peningkatan perencanaan pembangunan perkotaan dilaksanakan:
  - pengembangan Sistem Informasi Geografi dan Sistem Informasi Pertanahan;
  - penataan kembali penggunaan, pe-

- nguasaan dan pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah;
- penyediaan peta-peta dasar yang diperlukan;
- pengembangan perencanaan aspek pertanahan dari sistem perencanaan perkotaan, dalam rangka mewujudkan suasana kota yang aman, tertib, lancar dan sehat dengan peletakan pola jaringan jalan secara terencana, keserasian hubungan antara kota dengan daerah sekitarnya, serta keserasian pertumbuhan dalam kota itu sendiri.

5. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pelestarian Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup.

- a. Pemberian, perpanjangan jangka waktu, dan pembaruan hak atas tanah untuk kegiatan penggalian dan pemanfaatan sumber alam, didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan pencegahan terhadap dampak yang merugikan lingkungan hidup, guna mempertahankan mutu dan kelestarian kemampuan sumber alam untuk memungkinkan berlangsungnya pembangunan yang berkesinambungan dan berwawasan lingkungan.
- b. Perencanaan tata guna tanah, dalam satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis, dikelola berdasarkan suatu pola terpadu, melalui pendekatan wilayah, dengan memperhatikan sifat lingkungan alam dan lingkungan sosial. Kebijakan penatagunaan tanah diarahkan pada terwujudnya penggunaan yang optimal, serasi dan seimbang untuk berbagai kegiatan kehidupan dan penghidupan, ditujukan pada kelestarian produktivitas dan

mutu kegunaan tanah, serta pencegahan kerusakan dan kemerosotan kesuburan tanah, dengan memperhatikan pula pengembangan fungsi tata guna air dalam penyediaan air yang cukup, bersih dan berkesinambungan, kelestarian lingkungan alami, pencegahan banjir dan kekeringan, pencegahan kemerosotan mutu air dan kelestarian air dalam satuan-satuan daerah aliran sungai.

6. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman.

a. Kebijakan pertanahan dalam menunjang perluasan pembangunan perumahan dan pemukiman, termasuk pembangunan kota-kota baru, untuk menampung pertumbuhan penduduk dan peningkatan pembangunan, adalah sebagai berikut:

- sejauh mungkin dilaksanakan tanpa mengakibatkan berkurangnya luas tanah-tanah pertanian yang produktif;
- diarahkannya pada pemanfaatan tanah-tanah yang kurang subur atau tidak potensial untuk pengembangan pertanian;
- ditujukan untuk mewujudkan pola penatagunaan tanah yang lestari, optimal, serasi dan seimbang;
- didahului dengan peletakan pola rencana jaringan jalan untuk menciptakan pemukiman yang aman, tertib, lancar dan sehat.

c. Perbaikan dan pemugaran kampung serta lingkungan pemukiman di pedesaan dan perkotaan, termasuk pere-majaan kota, dilaksanakan sejalan dengan penataan kembali pengguna-

an, penguasaan dan pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah, diarahkan untuk mewujudkan suasana pemukiman/perkotaan yang aman, tertib, lancar dan sehat.

d. Pengembangan industri serta produksi bahan-bahan bangunan diarahkan agar tidak mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup.

7. Arah dan Kebijakan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Hukum Pertanahan.

a. Pembangunan hukum pertanahan, untuk memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya dilaksanakan dengan mengembangkan dan membina kelengkapan perangkat peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, dilaksanakan dengan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan "Catur Tertib Pertanahan", yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup; yang disatu pihak dimaksudkan untuk menciptakan ketertiban dan memberikan kepastian hak atas tanah dan kepastian dalam penguasaan tanah, sehingga menciptakan iklim yang mendorong kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta mendukung terwujudnya stabilitas nasional yang sehat dan dinamis; sedangkan di lain pihak dimaksudkan untuk menyerasikan konsistensinya dengan arah dan kebijakan pembangunan.

b. Pembangunan hukum pertanahan dilaksanakan secara terarah dan terpadu dalam rangka pembangunan hukum nasional, antara lain dengan kodifika-

si dan unifikasi hukum bidang pertanahan yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang, sesuai dengan tuntutan pembangunan, serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat.

Demikian telah disampaikan pokok-pokok kebijaksanaan Bidang Pertanahan dalam pembangunan nasional, yang meliputi landasan kebijaksanaan dasar-dasar kebijaksanaan, sistem pertanahan nasional, serta arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan.

### Permasalahan yang Dihadapi dan Langkah-langkah untuk Mengatasinya

Sebagaimana diketahui pada akhir-akhir ini masalah pertanahan mencuat di permukaan dan merupakan bahan pemberitaan media massa. Pada umumnya kasus-kasus yang muncul bukannya kasus baru tetapi kasus yang terjadi pada beberapa tahun yang lalu, yang sekarang dimunculkan kembali. Motif dan latar belakang dari munculnya kasus-kasus pertanahan sangat bervariasi. Penyebab munculnya kasus-kasus tersebut adalah:

- a. kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau;
- b. harga tanah yang meningkat dengan cepat;
- c. kondisi masyarakat yang makin menyadari dan mengerti akan kepentingan dan haknya;
- d. iklim keterbukaan sebagai salah satu kebijaksanaan yang digariskan pemerintah;
- e. masih adanya oknum-oknum aparatur pemerintah yang belum menyadari dan

belum dapat menangkap aspirasi masyarakat;

- f. adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan materiil yang tidak wajar atau menggunakannya untuk kepentingan politik.

Khusus adanya penyebab yang terakhir ini kita perlu waspada dan bijaksana dalam menanganinya, karena mereka tidak segan-segan untuk menggunakan segala macam cara guna mencapai maksudnya, bahkan tidak segan-segan pula untuk mengadu domba antar sesama aparat. Karena itu koordinasi antar sesama aparat sangat diperlukan.

Masalah-masalah dan kasus-kasus pertanahan secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam lima kelompok sebagai berikut:

*Kelompok I.* Penggarapan oleh rakyat di atas areal perkebunan, tanah kehutanan, tanah negara, dan lain-lain, seperti pendudukan/penyerobotan tanah.

*Kelompok II.* Masalah pertanahan yang berkaitan dengan pelaksanaan *land reform*, yaitu, pelaksanaan Undang-undang No. 1 Tahun 1958, tanah *absentee*, petani berdaesi, dan tanah kelebihan batas maksimum.

*Kelompok III.* Masalah pertanahan yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah, seperti kaburnya tanda bukti hak adat, sertifikat cacat hukum, sertifikat asli tapi palsu, sertifikat palsu, dan sertifikat ganda.

*Kelompok IV.* Masalah yang timbul sebagai eksekusi pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan, seperti ganti rugi, santunan, rekognisi, pengusuran, dan pemilik tanah tidak bersedia melepaskan haknya.

*Kelompok V.* Sengketa perdata melalui Badan Peradilan, seperti lamanya proses di

pengadilan, banding, kasasi, peninjauan kembali, masalah *status quo*, eksekusi sulit dilaksanakan, dan lain-lain.

Penjelasan mengenai berbagai permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

### *Pendudukan Tanah Secara Tidak Sah/Tanpa Izin*

Sebenarnya terhadap pendudukan tanah secara tidak sah, tata cara penertibannya sudah diatur dalam Undang-undang No. 51 Prp. Tahun 1960, yang kewenangan penertibannya ada pada Bupati/Walikota dan Kepala Daerah Tingkat II, dan untuk DKI pada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Pada umumnya pendudukan tanah tersebut terjadi baik di atas tanah instansi pemerintah maupun di atas tanah swasta. Di dalam Undang-undang No. 51 Prp. Tahun 1960 telah ditentukan bahwa pada dasarnya pengosongan pendudukan tanah tanpa hak dilakukan tanpa ganti rugi, namun secara manusiawi kadang-kadang masih diberikan semacam "santunan" atau pesangon, seperti di DKI.

### *Sengketa di Atas Tanah-tanah Bekas Tanah Partikelir*

Di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan Semarang, banyak dijumpai sengketa hak di atas tanah bekas tanah partikelir. Sengketa tersebut muncul, sebagai akibat mutasi penguasaan tanahnya tidak diikuti penyelesaian masalah administrasinya, bahkan para pemegang hak semula sudah tidak diketahui sama sekali. Dari segi administrasi pajak, sudah berkali-kali terjadi

perubahan obyek pajak, namun dari segi pertanahan belum terjadi perubahan pemegang haknya menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah.

### *Masalah Penyelesaian Ganti Rugi Tanah-tanah Obyek Land Reform*

Permasalahan yang timbul sekarang disebabkan kurang tertibnya administrasi di waktu yang lampau, di samping adanya jarak waktu yang terlalu jauh antara pengambilan tanah-tanah partikelir yang terkena Undang-undang No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir dengan mulai dilakukannya pembayaran ganti rugi kepada para bekas pemiliknya, yang dilakukan sekitar tahun 1980 sampai sekarang.

Hal ini terjadi pula terhadap tanah-tanah kelebihan maksimum serta tanah-tanah *absentee* yang didistribusikan sekitar tahun 1960 di mana pembayaran ganti rugi kepada bekas pemiliknya baru dilakukan mulai tahun 1980. Sebagai akibat lamanya jarak waktu antara penguasaan tanah dan masa pembayaran, besarnya dan jumlah ganti rugi seringkali tidak sesuai lagi, bagi bekas pemilik dianggap terlalu rendah, di lain pihak ada anggapan bahwa ganti rugi ini merupakan pemborosan bilamana jumlahnya terlalu besar.

### *Permasalahan yang Timbul di Bidang Pendaftaran Tanah*

Isu mengenai sertifikat palsu, sertifikat "aspal", maupun sertifikat ganda dijumpai di kalangan masyarakat, bahkan dimuat di beberapa media cetak. Untuk dapat mem-

peroleh gambaran umum mengenai apa yang diartikan dengan istilah tersebut, kemungkinan terjadinya, hal-hal yang melatarbelakangi kejadian tersebut, dan langkah-langkah atau upaya pencegahannya, berikut akan diuraikan secara singkat.

### Sertifikat Palsu

Sertifikat hak atas tanah adalah tanda bukti atau alat pembuktian mengenai pemilikan tanah, sehingga merupakan surat/barang bernilai. Contoh lain surat atau barang bernilai ialah uang, ijazah, paspor, dan sebagainya. Sebagaimana halnya dengan surat atau surat bukti, maupun barang lain yang mempunyai nilai cukup tinggi dipandang dari segi ekonomi, aspek hukum, maupun aspek lainnya, ada kecenderungan di masyarakat untuk memalsukan surat atau barang tersebut. Dalam kehidupan sehari-hari, kita jumpai adanya pemalsuan uang, paspor, ijazah, bahkan surat nikah, dan sebagainya, termasuk sertifikat tanah.

Seperti halnya uang, paspor, dan lain-lain, sertifikat tanah termasuk surat bukti yang beredar dalam kehidupan masyarakat. Untuk memonitor setiap lembar sertifikat yang beredar tidaklah mudah, sehingga masih saja terdengar adanya sertifikat palsu, uang palsu, dan sebagainya; walaupun telah ada usaha-usaha pencegahannya.

Upaya-upaya untuk mencegah timbulnya sertifikat palsu telah dilakukan antara lain dengan mencegah blanko sertifikat sedemikian rupa dengan menggunakan teknik pencetakan yang mutakhir, sehingga sangat sulit untuk dipalsukan. Selain itu juga ditunjang dengan pengelolaan yang tertib, meningkatkan tertib administrasi pertanahan, dan upaya-upaya lain untuk mencegah dan mendeteksi sertifikat palsu.

Hal-hal yang melatarbelakangi pemalsuan sertifikat yang dapat kami evaluasi sementara ini adalah untuk tujuan memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya secara spekulatif, seperti misalnya untuk memperoleh panjar dalam transaksi tanah, untuk jaminan kredit perbankan, dan sebagainya.

### Sertifikat "Aspal" (Asli Tetapi Palsu)

Dari beberapa kasus mengenai sertifikat hak atas tanah, terungkap bahwasanya terdapat penerbitan sertifikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang ternyata surat-surat bukti sebagai alas/dasar penerbitan sertifikat tersebut adalah tidak benar atau dipalsukan. Seperti dimaklumi penerbitan suatu sertifikat merupakan suatu proses yang memerlukan peran serta dari beberapa instansi lain yang terkait dalam menerbitkan surat-surat keterangan yang diperlukan sebagai alas hak, misalnya surat keterangan Kepala Desa, keterangan warisan, segel jual beli dan sebagainya. Surat-surat keterangan tersebut tidak luput dari pemalsuan, kadaluwarsa, bahkan ada kalanya tidak benar atau fiktif.

Kasus yang digambarkan di atas dapat dikategorikan sebagai penerbitan sertifikat "aspal" (asli tetapi palsu). Sertifikat semacam ini tentunya harus dibatalkan, dinyatakan tidak berlaku dan ditarik dari peredaran. Hal tersebut tentunya dilakukan setelah dibuktikan melalui proses pengadilan, bahwa surat keterangan yang merupakan dokumen yang mendasari penerbitan sertifikat tersebut adalah palsu. Termasuk kategori sertifikat palsu ialah apabila sertifikat yang diterbitkan ternyata didasari atas bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang atau tidak lengkap.

Guna mencegah terjadinya sertifikat "aspa" seperti contoh yang diuraikan di atas, kepada para pejabat dan petugas Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kotamadya telah diinstruksikan agar meningkatkan kecermatan dan ketelitian mereka dalam memproses penerbitan sertifikat.

### Sertifikat Ganda

Terdapat pula kasus di mana untuk sebidang tanah oleh Kantor Pertanahan diterbitkan lebih dari satu sertifikat, sehingga mengakibatkan dua (atau lebih) bidang tanah hak yang saling bertindihan, seluruhnya atau sebagian. Hal ini terjadi antara lain sebagai akibat kesalahan penunjukan batas tanah oleh pemohon/pemilik sendiri sewaktu petugas Kantor Pertanahan melakukan pengukuran atas permohonan yang bersangkutan. Batas yang ditunjukkan oleh pemohon/pemilik, secara sengaja atau tidak sengaja adalah keliru sehingga Surat Ukur/Gambar Situasinya menggambarkan keadaan batas-batas yang bukan sebenarnya, atau sebagian salah; karena sebelumnya untuk lokasi yang sama telah diterbitkan sertifikat tanah.

Akibatnya terdapat lebih dari satu sertifikat yang diterbitkan. Kasus semacam ini dikategorikan sebagai penerbitan sertifikat ganda. Hal ini tidak akan terjadi, apabila penerbitan sertifikat terdahulu didasari pemetaan yang cermat dan dipetakan dalam Peta Dasar.

Kasus penerbitan lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang dari kasus tersebut adalah sengketa harta waris, yang oleh pewaris telah dijual kepada pihak lain tanpa sepengetahuan anak-anaknya dan

telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, namun kemudian para ahli waris mensertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan adanya sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu belum dipetakan.

Kejadian yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda dapat bervariasi, akan tetapi dari hasil evaluasi yang telah dilakukan, sertifikat ganda umumnya terjadi di daerah yang masih kosong (belum dibangun perumahan) dan di daerah perbatasan kota, di mana untuk lokasi tersebut belum ada peta-peta pendaftaran tanahnya.

Upaya pencegahan yang terus-menerus dilakukan adalah melengkapi peta-peta pendaftaran tanah di wilayah yang belum tersedia peta tersebut. Dengan tersedianya peta pendaftaran tanah secara lengkap diharapkan dapat mencegah kemungkinan timbulnya sertifikat ganda.

Tidak termasuk kategori sertifikat ganda adalah sertifikat pengganti, untuk menggantikan sertifikat yang hilang dan telah dinyatakan tidak berlaku. Begitu pula sertifikat Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan, tidak termasuk kategori sertifikat ganda.

### Permintaan Pemblokiran Sertifikat oleh Perbankan

Di kota-kota besar terutama di DKI Jakarta, Kantor Pertanahan banyak menerima permintaan pemblokiran sertifikat tanah yang dijadikan jaminan kredit, baik oleh Bank Pemerintah maupun Bank Swasta. Meskipun tidak terdapat keharusan untuk pemasangan hipotik, dan lazim diperjanjikan berdasarkan surat kuasa memasang hipotik, seharusnya sebelum dibuat perjanjian

kredit dengan jaminan tanah, paling sedikit bank yang bersangkutan sudah meneliti mengenai kebenaran formal dari sertifikat tersebut.

Kerawanan sertifikat sebagai jaminan hutang, antara lain adalah:

- a. Kemungkinan sertifikat tersebut tidak ada Buku Tanahnya, dalam arti bukan diterbitkan oleh instansi Badan Pertanahan, artinya sertifikat dimaksud adalah palsu;
- b. Untuk hak-hak atas tanah yang mempunyai jangka waktu seperti Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, sisa jangka waktu usia hak mungkin sudah akan berakhir atau tinggal beberapa tahun saja.

Dari beberapa sumber diperoleh informasi, bahwa adanya keengganan untuk mengadakan pengecekan adalah karena sulitnya memperoleh informasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, yaitu dalam pengecekan sertifikat atau meminta Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT). Dari Badan Pertanahan telah diusahakan penertiban dalam pemberian informasi pada Kantor-kantor Pertanahan dan dalam penyelesaian sertifikat, baik untuk pemindahan hak maupun untuk pembebanan hipotik.

#### **Penggantian Sertifikat yang Rusak atau Hilang**

Menurut Ketentuan Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, dalam hal sertifikat hak tanah rusak atau hilang, dapat diberikan sertifikat yang baru sebagai pengganti sertifikat yang rusak atau hilang itu. Sertifikat baru tersebut diberikan atas permohonan yang berhak atas tanah, yaitu pe-

milik sertifikat semula.

Bagi sertifikat yang hilang, sebelum diberikan sertifikat pengganti, pemohon harus melaporkan kepada Kepolisian tentang kehilangan sertifikat, dan selanjutnya atas permohonannya oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya kehilangan sertifikat tersebut diumumkan dua kali berturut-turut dengan antara waktu satu bulan, dalam surat kabar setempat dan Berita Negara RI. Biaya pengumuman tersebut ditanggung pemohon. Apabila dalam waktu satu bulan setelah pengumuman yang kedua tidak ada yang mengajukan keberatan terhadap pemberian sertifikat baru tersebut, barulah sertifikat diberikan kepada pemohon. Jika ada keberatan yang diajukan dan keberatan tersebut dianggap beralasan, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya menolak permohonan sertifikat baru/pengganti, dan mempersilahkan pemohon untuk meminta keputusan Hakim.

Dari pengalaman selama ini, ternyata bahwa banyak laporan kehilangan sertifikat hak tanah yang fiktif, atau tidak benar, dengan maksud mendapatkan keuntungan secara melawan hukum, yaitu dalam rangka mencari kredit perbankan, dengan jalan si pemilik tanah melapor "kehilangan" kepada Kepolisian dan sewaktu diumumkan oleh Kepala Kantor Pertanahan tidak ada keberatan dari siapa pun, oleh karena sertifikat hak tanah masih ada pada si pelapor. Dengan sertifikat pengganti dicarilah kredit perbankan, atau menggunakan dua sertifikat asli pada lebih dari satu bank, dengan agunan tanah yang sama.

Dalam hal ini bahayanya ialah apabila dalam pemberian kredit tersebut tidak disertai dengan pemasangan hipotik, yaitu hanya diikat dengan perikatan kredit dan dibuat Akta Notarialis Surat Kuasa Pertanahan setempat, yang baru diketahui kemudian apabila terjadi ingkar janji dari pihak debitur dan akan dipasang hipotik oleh kedua Bank.

Pada saat itulah baru diketahui adanya sertifikat ganda atas nama pemilik yang sama.

Untuk itu diperlukan kewaspadaan dalam menerima laporan kehilangan sertifikat tanah, baik pada pihak Kepolisian maupun pada Kantor Pertanahan setempat yang menerbitkan sertifikat pengganti atas sertifikat yang dilaporkan hilang.

#### **Pemberian Izin Lokasi dan Pembebasan Tanah**

Berdasarkan Ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Penyesiaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan, diberikan Surat Izin Lokasi dan Izin Pembebasan Tanah, yang di DKI Jakarta dikembangkan dan kemudian dikenal dengan SIPPT (Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah). Perizinan ini diberikan untuk batas waktu tertentu, namun dalam kenyataannya banyak izin-izin yang sudah lewat jangka waktunya tidak juga dikenakan sanksi. Selain itu seringkali timbul masalah, yaitu yang memperoleh izin tidak dapat memperoleh tanah, karena tanahnya sudah dikuasai atau dibeli secara "di bawah tangan" oleh mereka yang tidak memiliki izin. Bahkan timbul ekse, bahwa izin lokasi dan izin pembebasan tanah "diperjual belikan".

Penerbitan perizinan semacam itu, akan menimbulkan masalah bagi rakyat yang ada dalam lokasi yang bersangkutan, karena seakan-akan sudah kehilangan hak-hak atas tanah miliknya atau tanah garapannya.

#### **Pembebasan Tanah untuk Keperluan Pembangunan**

Selama ini pembebasan tanah dilakukan melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Ta-

hun 1975 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985; yang pada prinsipnya adalah bahwa proses pembebasan tanah dilakukan melalui musyawarah antara pemerintah dengan yang berhak atas tanah. Dalam hal tidak tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka menurut ketentuan, lokasinya dipindahkan ke tempat lain, namun permasalahannya adalah apabila proyeknya tidak dapat dipindahkan sehingga seringkali tidak mudah untuk mencari jalan keluarnya.

Dalam pembebasan tanah yang perlu mendapat perhatian ialah mereka yang terkena pembebasan, yang dengan pembebasan tanah diharapkan tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya. Di sini ada dua kepentingan yang harus diperhatikan, yang pelaksanaannya tidak mudah pula oleh karena menghadapi dua kepentingan yang berbeda bahkan kepentingan yang sering bertolak belakang, meskipun semuanya memahami bahwa tujuan pembebasan tanah menyangkut kepentingan bersama masyarakat.

Dalam menghadapi kasus demikian, Pimpinan Proyek wajib meminta petunjuk kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I selaku Pejabat yang berdasarkan Ketentuan Keputusan Presiden No. 29 Tahun 1984 wajib memberikan petunjuk dalam mengkoordinasikan pembebasan tanah di wilayahnya.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I berwenang untuk mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan putusan Panitia Pembebasan Tanah atau menentukan lain untuk mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Dalam hal tetap tidak diperoleh persetujuan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, Pemimpin Proyek dapat mengambil langkah menggu-

nakan lembaga penawaran diikuti dengan konsinyasi uang ganti rugi pada Pengadilan Negeri.

Sesuai dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Anggaran No. SE-124/A/1988 tanggal 1 Desember 1988, bukti penitipan uang ganti rugi pada Pengadilan Negeri supaya dilampirkan pada Surat Pertanggungjawaban (SPJP), sebagai bukti pengeluaran atas uang proyek. Dengan demikian Pemimpin Proyek dan Bendaharawan Proyek dapat mempertanggungjawabkan dana proyeknya.

Dapat dikemukakan, bahwa dalam beberapa tahun anggaran akhir-akhir ini masalah yang timbul karena penggusuran tanah-tanah yang akan digunakan untuk keperluan proyek pembangunan sudah sangat berkurang. Kalau pun terjadi kasus-kasus kericuhan dalam pembebasan tanah ialah pembebasan tanah untuk keperluan swasta, yang disebabkan tidak diperoleh persesuaian dalam hal ganti ruginya, atau permasalahan yang diungkap kembali, dengan dalih pembebasan tanahnya semula belum selesai.

Berdasarkan uraian tentang permasalahan-permasalahan tersebut, bobot aspek hukum keperdataan dalam penyelesaian masalah di bidang pertanahan adalah sangat besar. Penanganan bidang pertanahan pada awalnya berkaitan dengan penetapan dan pengaturan hubungan hukum antara subyek hak, yaitu perorangan dan Badan Hukum dengan obyek hak, yaitu tanah; maupun hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Setelah diundangkannya UUPA, fungsi tersebut ditambah dengan fungsi pengaturan dan penyelenggaraan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah; yang merupakan prasyarat yang diperlukan guna mewujudkan

kan Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dari segi pengelolaan administrasi pertanahan, baik administrasi hukum, maupun administrasi teknis di bidang pertanahan, salah satu permasalahan yang dihadapi adalah kenyataan mengenai luasnya obyek yang harus ditangani, sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Guna menunjang pelaksanaan tugas tersebut diperlukan data informasi, spasial, yaitu data/informasi yang penggambarannya menunjukkan penyebarannya dalam ruang, sehingga untuk itu diperlukan peta untuk sarana kerja yaitu meliputi data/informasi mengenai keadaan fisik dan potensi tanah, maupun informasi mengenai riwayat penguasaan tanah dari aspek hukum, untuk setiap bidang/persil tanah.

Pada dasarnya, untuk maksud tersebut diperlukan dua jenis peta, yaitu peta-peta skala kecil sampai menengah, sebagai sarana penyajian data/informasi geografis, guna penggambaran potensi dan tingkat penguasaan tanah, dan peta-peta skala besar, yang diukur dan dipersiapkan secara geodetik, sebagai sarana penyajian data/informasi kadastral, untuk maksud pemberian kepastian hukum terhadap hak atas tanah.

Kedua jenis pemetaan tersebut telah dilaksanakan dalam rangka penanganan bidang pertanahan selama ini, walaupun luas liputannya masih belum sepenuhnya meliputi seluruh wilayah Indonesia, ataupun skala petanya belum sepenuhnya memadai.

Pemetaan skala kecil dan menengah pada skala 1:100.000 sampai 1:12.500 mengenai potensi dan penggunaan tanah, telah dilaksanakan oleh aparat Badan Pertanahan Nasional (dahulu Direktorat Jenderal Agraria). Selain itu Badan Pertanahan Nasional dapat memanfaatkan peta-peta yang diper-

siapkan oleh berbagai instansi lain, di antaranya peta-peta skala 1:250.000 yang dihasilkan Proyek RePPPOT (*Regional Physical Planning Program for Transmigration*), berdasarkan interpretasi citra satelit, citra radar dan citra foto udara, hasil kerja sama antara BAKOSURTANAL dan Departemen Transmigrasi dengan bantuan Bank Dunia, dan peta-peta yang dihasilkan oleh PUSLITTAN (Pusat Penelitian Tanah) Departemen Pertanian pada berbagai skala. Dengan menggunakan peta-peta yang ada, di beberapa daerah telah disusun Peta-peta Data Pokok Pembangunan, yang dapat dikembangkan lebih lanjut menjadi sistem informasi geografi guna perencanaan aspek spasial dari kegiatan pembangunan.

Khusus guna memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, telah dilakukan pemetaan desa demi desa. Dalam rangka pemetaan desa demi desa tersebut dipersiapkan peta dasar teknis skala 1:5.000 dan peta pendaftaran tanah skala 1:1.000 atau 1:500. Untuk mempercepat penyediaan peta-peta yang diperlukan guna meningkatkan pelayanan umum di bidang pertanahan, pekerjaan pemetaan tersebut dilaksanakan sebagai kegiatan Proyek Pendaftaran Tanah, yang dilaksanakan secara terestris dan fotogrametris.

Penyiapan peta-peta skala besar tersebut merupakan sarana dasar bagi pengembangan sistem informasi pertanahan (*land information system*) yang terpadu, yang akan dapat dimanfaatkan pula guna keperluan perpajakan bumi dan bangunan (PBB), maupun untuk keperluan penataan kota, sehingga masing-masing instansi tidak perlu melakukan pemetaan sendiri-sendiri.

Kemutlakan penggunaan peta sebagai sarana kerja untuk keperluan perencanaan tata ruang/penatagunaan tanah dan untuk pemberian kepastian hukum terhadap hak atas tanah, merupakan pula sarana keterpaduan dalam pengaturan alokasi tanah antar-sektor. Oleh sebab itu penyiapan peta-peta yang diperlukan dan pengembangannya sebagai sistem informasi geografi dan sistem informasi pertanahan, akan makin ditingkatkan. Kelengkapan peta, data dan informasi tersebut, termasuk informasi mengenai aspek hukum pertanahan, diharapkan akan merupakan sarana manajemen untuk mencegah dan mengatasi timbulnya masalah pertanahan.

Peningkatan kebutuhan akan tanah untuk kegiatan-kegiatan pembangunan telah menimbulkan gejala-gejala konflik penggunaan tanah antar-sektor. Sebagaimana telah dikemukakan pada uraian terdahulu, semua sektor pada dasarnya memerlukan tanah untuk kegiatan pembangunannya. Apabila di satu pihak terdapat peningkatan kebutuhan tanah, di lain pihak jumlah luas tanah yang tersedia terbatas, sedangkan potensi tanah tersebut pun berbeda-beda dari satu lokasi dengan lokasi lainnya. Pada awal abad XXI yang akan datang, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan sebesar 250 juta jiwa. Untuk memenuhi kebutuhan penduduk sebanyak itu perlu dikembangkan berbagai kegiatan perekonomian, baik di bidang pertanian, pertambangan, industri maupun jasa, yang perlu dilengkapi dengan pengembangan perkotaan/pemukiman dan ditunjang dengan pembangunan prasarana, yang kesemuanya memerlukan tanah.

Untuk itu perlu dikembangkan mekanisme guna mengatur pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi kegiatan setiap sektor pembangunan. Mekanisme tersebut

perlu ditunjang dengan kelengkapan data/informasi mengenai aspek fisik tentang potensi dan penggunaan tanah, maupun aspek hukum mengenai penguasaan tanah atau hak-hak atas tanah yang telah ada di atasnya. Pengembangan sistem informasi dimaksud telah dijelaskan pada uraian terdahulu. Dalam kaitan ini, alokasi tanah untuk berbagai penggunaan tidak hanya dipertimbangkan dari aspek potensi tanah atau lokasi yang bersangkutan, tetapi ditinjau pula dari segi kesesuaian atau kompatibilitas antara berbagai jenis penggunaan tanah yang berdekatan, misalnya antara industri dan pemukiman.

Menurut riwayat perkembangannya, pusat-pusat pemukiman penduduk di Indonesia pada umumnya tumbuh pada tanah-tanah yang subur. Hal itu dapat dipahami, karena basis perekonomian pada waktu itu semata-mata berasal dari usaha pertanian, terutama pertanian tanaman pangan, yang kemudian ditunjang dengan pembangunan jaringan irigasi. Pada zaman penjajahan Belanda dikembangkan pula usaha-usaha perkebunan, yang juga dilakukan pada tanah-tanah yang relatif subur. Sejalan dengan pengembangan basis perekonomian tersebut, berkembang pula pemukiman penduduk yang selanjutnya berkembang menjadi kota-kota. Dengan demikian kota-kota pada umumnya terdapat di atas tanah-tanah yang relatif subur.

Dengan pertambahan penduduk diperlukan pengembangan basis perekonomian lain, selain dari usaha di bidang pertanian, antara lain industri. Berhubung lokasi industri tersebut harus mendekati sumber tenaga kerja, maka terdapat kecenderungan bahwa pengembangannya dilakukan berdekatan dengan kota-kota atau pusat-pusat pemukiman penduduk lainnya, yang sebagaimana telah dijelaskan terdahulu, pada

umumnya terletak di atas tanah-tanah yang subur. Dalam rangka mempertahankan swasembada pangan, maupun untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduk yang makin berkembang, mengingat pula bahwa untuk maksud tersebut pemerintah telah melakukan investasi yang cukup besar untuk pembangunan prasarana pengairan; maka pembangunan industri diarahkan pada tanah-tanah yang relatif tidak subur.

Permasalahan lain yang dihadapi di bidang pertanahan ialah terdapatnya kenyataan bahwa di banyak daerah terdapat berbagai urusan atau kepentingan, seperti penarikan retribusi dan pungutan-pungutan lain sehubungan dengan berbagai perizinan yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah, yang dikaitkan dengan pelayanan umum di bidang pertanahan. Hal itu merupakan salah satu keluhan masyarakat mengenai sangat mahalnnya pengurusan hak dan pensertifikatan tanah.

Untuk mewujudkan pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah; sebaiknya berbagai jenis retribusi maupun pungutan tersebut tidak lagi dikaitkan dengan pelayanan umum di bidang pertanahan.

Apabila masyarakat dapat mendapatkan sertifikat tanah dengan biaya yang relatif tidak mahal, dan dengan pemilikan sertifikat tanah tersebut dapat mengusahakan kredit untuk pengembangan usahanya, kiranya kemampuan mereka untuk membayar retribusi atau pungutan lain dalam rangka peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah) akan meningkat pula.

Erat kaitannya dengan hal yang telah dikemukakan di atas, terdapat dilema apakah Badan Pertanahan Nasional merupakan instansi pelayanan ataukah instansi penghimpun dana. Pada waktu ini sifat sebagai

instansi penghimpun dana cukup dominan, karena untuk setiap tahun anggaran, bagi setiap instansi Badan Pertanahan Nasional di daerah ditetapkan target uang pemasukan yang merupakan sumbangan bagi PAD (Pendapatan Asli Daerah); sedangkan di tingkat pusat merupakan penerimaan bukan pajak (*non tax revenue*).

Untuk sepenuhnya tidak menjalankan fungsi sebagai instansi penghimpun dana, mungkin juga kurang tepat, karena tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di samping mengembangkan administrasi pertanahan, menurut Keppres No. 26 Tahun 1988, adalah juga menyelenggarakan pengelolaan pertanahan atas tanah-tanah negara (*state lands management*), yaitu sehubungan adanya tanah-tanah dengan jenis-jenis hak yang jangka waktu pemberian haknya terbatas (HGB, HGU, HP, dan sebagainya), dan oleh sebab itu secara berkala memerlukan penataan kembali perpanjangan, pembaruan, atau penghentian haknya.

Demikian antara lain telah diuraikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dan upaya-upaya untuk mengatasinya.

### **Tanggapan/Penjelasan Terhadap Pandangan/Pemikiran yang Berkembang dalam Pra-Simposium**

Dalam Pra-Simposium Bidang Pertanahan, yang dilaksanakan oleh DPP Golongan Karya, dalam rangka persiapan simposium ini, telah berkembang berbagai pandangan/pemikiran yang berkaitan dengan masalah pertanahan. Pada kesempatan ini, perkenankanlah saya untuk menyampaikan tanggapan/penjelasan yang berkaitan dengan hal-hal tersebut, sebagai berikut:

### ***Mengenai Belum Ditempatkannya UUPA Sebagai Hukum Induk***

Terhadap pandangan ini telah disampaikan penjelasan pada Bab I, tentang adanya sejumlah undang-undang diperlukan koordinasi dalam pelaksanaannya. Upaya untuk melakukan koordinasi tersebut dilaksanakan antara lain dengan pembentukan Badan Pertanahan Nasional, suatu Lembaga Pemerintah Non-Departemen untuk mengkoordinasikan pelaksanaan dari kesemua undang-undang dimaksud, khususnya yang mengenai aspek tata ruang atau aspek penatagunaan tanahnya.

Guna merumuskan kebijaksanaan dan mengkoordinasikan langkah-langkah penanganan masalah pemanfaatan ruang secara nasional dengan Keputusan Presiden No. 57 Tahun 1989 telah dibentuk Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang. Sebagai kelengkapan kebijaksanaan penataan ruang dimaksud telah dikeluarkan Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, dan Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri.

### ***Mengenai Belum Dipahaminya kedudukan Hukum Adat yang Merupakan Dasar dari UUPA***

Dalam Undang-undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa hukum tanah kita didasarkan pada hukum adat. Ini berarti bahwa dalam membangun hukum tanah, bahan utamanya harus digali dari hukum adat. Konsepsi hukum adat ialah komunalitas, dalam artian memungkinkan penguasaan tanah oleh perorangan yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Komunalitas menunjukkan adanya hak bersama atas tanah, yang dalam hukum adat dikenal sebagai hak ulayat masyarakat hukum adat. Dalam UUPA hak bersama tersebut adalah hak Bangsa Indonesia yang meliputi semua tanah di wilayah Republik Indonesia, yang dalam UUPA dinyatakan dalam Pasal 1 sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam hak bersama tersebut dimungkinkan seseorang menguasai tanah dengan hak perorangan (individual) yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat pribadi mengandung arti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dimanfaatkan dalam rangka memenuhi keperluan pribadi pemegang haknya. Sedangkan unsur kebersamaan menunjuk kepada sumbernya, yaitu bahwa semua hak atas tanah, secara langsung atau tidak langsung, bersumber kepada hak bangsa, sebagai hak bersama seluruh rakyat Indonesia. Mengenai hal ini dalam Pasal 6 UUPA dirumuskan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial." Dalam Pasal 6 UUPA tersebut ditegaskan bahwa hak pribadi perorangan sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

### *Mengenai Belum Dilaksanakan Secara Konsekuen Larangan-larangan Pemilikan Tanah yang Melebihi Batas Luas Maksimum, Kurang dari Batas Luas Minimum, dan Tanah Absentee*

Mengenai larangan pemilikan tanah yang melebihi batas luas maksimum, sesuai dengan Ketentuan Undang-undang No. 59 Tahun 1960, sebenarnya telah dilaksanakan. Terjadinya pemilikan tanah yang melebihi batas luas maksimum umumnya dilakukan secara terselubung, misalnya dengan tidak menggunakan pemilikan atas namanya sen-

diri.

Larangan pemilikan tanah yang kurang dari luas minimum pelaksanaannya memang mengalami hambatan, karena kendala sosial-ekonomi para petani. Tujuan ketentuan mengenai batas minimum pemilikan tanah pertanian, untuk sawah seluas 2 hektar, merupakan cita-cita yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Namun untuk dapat mewujudkan ketentuan tersebut dijumpai hambatan karena keterbatasan tanah garapan yang tersedia. Di samping itu dalam rangka mencukupi kebutuhan yang mendesak, seringkali para petani kecil terpaksa menjual sebagian tanahnya, sehingga luas tanah yang dimilikinya menjadi kurang dari 2 hektar, meskipun hal itu tidak dibenarkan menurut peraturan.

Penyelenggaraan program transmigrasi dan pengembangan perusahaan-perusahaan inti-rakyat (PIR) di bidang perkebunan, perikanan, dan sebagainya, pada dasarnya merupakan usaha pemerintah untuk melaksanakan penataan kembali pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah, dengan memberikan tanah kepada para transmigran dan para peserta proyek dengan luas yang memadai, dan dengan memberikan kepastian hukum hak atas tanah dalam bentuk sertifikat tanah.

Mengenai pemilikan tanah secara *absentee* yang terjadi, pada umumnya dilakukan secara terselubung, misalnya dengan menggunakan nama orang lain, atau dengan cara pemilikan KTP (Kartu Tanda Penduduk) lebih dari satu, dengan melakukan transaksi jual beli di bawah tangan, dan sebagainya. Belum terdapatnya aparat BPN di tingkat kecamatan maupun desa, menyebabkan belum memungkinkan dilakukannya pemantauan dan pengawasan yang intensif terhadap hal ini, di samping masih kurangnya

kontrol masyarakat. Pada saat ini yang dapat dilakukan adalah pengambilan tindakan, pada waktu dilakukan pendaftaran hak tersebut.

### *Mengenai Asas Persamaan Hak Keagrariaan Sesama Warga Negara*

Dalam rangka mendapatkan kesempatan untuk memperoleh suatu hak atas tanah, maka kebijaksanaan pertanahan sebagaimana digariskan dalam Pasal 9 UUPA memberikan kesempatan yang sama baik laki-laki maupun wanita warga negara Indonesia untuk memperoleh suatu Hak Atas Tanah.

Dalam memperoleh suatu hak atas tanah tersebut, maka terhadap golongan ekonomi lemah diberikan perlindungan yang antara lain mencegah penguasaan yang melampaui batas, sebagaimana digariskan dalam Pasal 11 (1) serta menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah.

Dalam pelaksanaannya sudah ada instruksi yang melarang penguasaan tanah melampaui batas kebutuhan yang sesungguhnya baik untuk perorangan maupun badan hukum dalam usahanya di bidang pertanahan.

Demikian pula untuk pengendalian penguasaan tanah di perkotaan, telah ada instruksi untuk penertiban tanah di perkotaan yang tidak dimanfaatkan atau diterlantarkan yang semula dicadangkan bagi dan atau dikuasai oleh perusahaan.

### *Mengenai Belum Adanya Kesatuan Pengertian tentang "Untuk Kepentingan Umum"*

Selain memberikan kesempatan kepada perorangan atau badan hukum untuk memperoleh hak atas tanah beserta pemanfaatannya,

maka UUPA juga mewajibkan kepada pemerintah untuk menjamin kepentingan umum. Mengenai kepentingan umum tersebut telah ditetapkan kriterianya dalam Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973. Suatu kegiatan dalam rangka pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan Bangsa dan Negara;
- b. Kepentingan Masyarakat Luas;
- c. Kepentingan rakyat banyak/bersama;
- d. Kepentingan Pembangunan.

Untuk Proyek Pembangunan, maka proyek tersebut dapat dinyatakan untuk kepentingan umum apabila sebelumnya sudah tercantum dalam rencana pembangunan yang sudah diberitahukan kepada masyarakat. Untuk proyek pembangunan daerah haruslah termasuk dalam rencana pembangunan daerah yang sudah disetujui DPRD, serta bersifat terbuka untuk umum. Dalam rangka pembebasan tanah untuk proyek harus dengan izin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah.

### *Mengenai Tumbuhnya Fenomena-fenomena Hukum Baru*

Mengenai adanya bermacam-macam bentuk perizinan yang berkaitan dengan atau mendahului proses pemberian hak atas tanah, sebagaimana dikemukakan dalam Pra-Simposium, dapat disampaikan penjelasan bahwa perizinan tersebut terutama berkaitan dengan rencana penggunaan tanah yang relatif luas. Sebagaimana dimaklumi bahwa rencana tata ruang wilayah belum dapat diselenggarakan, dan oleh karena itu secara bertahap diatur dengan perizinan yang terutama sekali mempertimbangkan faktor-faktor yang berkaitan dengan tata ruang wilayah.