

**PENGARUH TIDAK TERCAPAINYA AKSELERASI  
PENDAFTARAN TANAH  
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*Oleh: Cecep Tedi Siswanto, S.H. CN, MH*

Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

&

*Sigit Wibowo S.H., M.Hum*

Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

**ABSTRAK**

*This study aimed to determine the cause of failure to achieve acceleration of land registration, the level of public understanding of the importance of land rights certificates and the extent of development of land registration stipulated in Government Regulation No. 24 of 1997, other than the granting certain rights in land in Special Region of Yogyakarta. This study uses a qualitative approach, so that the research is intended to collect data from respondents both from the public and from agencies of National Land Agency of Yogyakarta province. The results showed that there are several factors that hinder the process of land registration in Yogyakarta Special Province namely:*

- 1. Lack of information given to the public.*
- 2. Inadequate facilities*
- 3. A limited number of executive power.*

**Pendahuluan**

Dalam pembangunan nasional peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat baik untuk keperluan pemukiman maupun kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkrit diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertahanan.

Sehubungan dengan itu Pemerintah mengeluarkan peraturan baru dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih besar pada Pembangunan Nasional yang dapat

memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti PP No. 10 Tahun 1961.

Meskipun PP No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari PP No. 10 Tahun 1961, namun ada dua hal pokok yang tetap dipertahankan yaitu tujuan dan sistem pendaftaran tanah sebagai jaminan kepastian hukum dan cara-cara pendaftaran tanahnya, yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).

Terlaksananya pendaftaran tanah diharapkan dapat memberi manfaat-manfaat kepada masyarakat seperti, meningkatkan taraf perekonomian masyarakat di daerah lokasi proyek, memudahkan kemungkinan memperoleh kredit dari bank dengan sertifikat sebagai agunannya, serta menurunkan angka sengketa tanah. Di samping itu tujuan pendaftaran tanah menurut PP ini adalah untuk menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya terlihat dan terdeteksi bidang-bidang tanah yang data fisik dan atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan.

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA. Untuk itu diberikan ketentuan dalam Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan dan menurut Pasal 32 ayat (2) PP ini bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama lima tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu dia tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat atau kepada kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan, mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Dengan demikian maka makna dari pernyataan, bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya.

## Metode Penelitian

Pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan analisa Yuridis bersifat deskriptif dengan dukungan data primer dan sekunder yang berasal dari hasil penelitian.

Penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengumpulkan data tentang mengenai faktor-faktor penghambat pendaftaran tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Metode observasi partisipasi dan wawancara mendalam (*indepth interview*) dilakukan untuk mencari jawaban atas sejumlah pertanyaan yang telah disusun dalam bentuk pedoman observasi dan wawancara.

Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat yang mempunyai hak atas tanah, baik berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha maupun Hak Guna Bangunan serta peralihan dan pembedaannya. Sampel ini diambil dari masyarakat yang menjadi sampel lokasi. Sampel yang diambil masing-masing Kabupaten sebanyak 11 responden, baik yang mendaftarkan hak atas tanahnya maupun yang belum mendaftarkan haknya. Dari 11 responden setiap Kabupaten selanjutnya ditentukan secara sengaja desa yang terdapat di Kabupaten dengan mempertimbangkan keterwakilan dan aksesibilitas ke kecamatan dan desa, selanjutnya ditentukan responden secara acak dari masing-masing desa. Dengan demikian jumlah responden dalam penelitian ini sebanyak 54 responden.

Sampel lokasi diambil di Daerah Istimewa Yogyakarta. Jumlah sampel lokasi ditentukan dari jumlah Kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta atau sebanyak 4 Kabupaten dan 1 Kotamadya yang ditetapkan secara *purposive sampling*.

Data yang telah terkumpul baik dari lapangan maupun dari kepustakaan, diseleksi dan ditabulasi agar tidak menimbulkan keraguan. Data yang diperoleh dapat bersifat informatif dan kalau memungkinkan juga dilakukan penganalisaan data tersebut dilakukan pendekatan yuridis dan praktis dengan masalah penelitian setelah dilakukan interpretasi dan pendalaman lalu dilakukan penarikan kesimpulan dan untuk selanjutnya disajikan secara utuh dalam laporan penelitian. Pengujian secara statistik terhadap pengaruh umur, pendidikan, dan pekerjaan responden terhadap faktor-faktor penghambat pendaftaran tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta juga dilakukan. Hal ini bertujuan untuk pemecahan secara komprehensif berbagai strategi yang akan dilaksanakan untuk mengatasi permasalahan yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## Pembahasan

### a. Faktor-Faktor Penghambat Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Program Kerja Badan Pertahanan Nasional yang bertujuan untuk meletakkan landasan hukum pertahanan bagi terciptanya suatu tata kehidupan dalam masyarakat dimana tanah disamping mempunyai fungsi sosial dapat pula memberikan nilai ekonomi, hal ini disebabkan karena tanah telah mempunyai jaminan hukum bagi yang mempunyainya. Jika suatu bidang tanah telah terdaftar maka oleh Kantor Pertanahan akan diterbitkan sertifikat hak atas tanah atas nama yang memilikinya. Pendaftaran hak atas tanah ini, dapat satu orang atau beberapa orang sekaligus dan dapat juga jika bersama - sama memilikinya untuk masing - masing yang tidak terpisah.

Dalam Pasal 1 butir 20 PP No. 24 tahun 1997 menyebutkan tentang sertifikat. Seperti kita ketahui sertifikat tanah adalah tanda bukti hak yang kuat bagi pemilik atau pemegang hak atas tanah di Indonesia. Pembuatan dan pengeluaran sertifikat tanah merupakan salah satu rangkaian kegiatan pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia diatur dalam UUPA dan PP No. 24 tahun 1997 yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Di samping itu dengan dilaksanakan pendaftaran tanah secara tertib dan teratur diharapkan adanya suatu administrasi dan inventarisasi pertanahan yang tertib dan teratur pula di Indonesia. Sehingga dengan demikian pendaftaran tanah yang tertib dan teratur akan merupakan salah satu perwujudan dari pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan yang meliputi :

1. Tertib Hukum Pertanahan
  2. Tertib Administrasi Pertanahan
  3. Tertib Penggunaan Tanah
  4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup
- b. Pandangan Masyarakat Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pelaksanaan Pendaftaran tanah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Dari hasil survei terhadap pandangan masyarakat tentang pendaftaran tanah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka peneliti mengambil kesimpulan bahwa Faktor penyebab masyarakat tidak mensertifikatkan hak atas tanahnya adalah :

1. Biaya yang terlalu mahal
  2. Prosedur yang berbelit-belit
  3. Tidak tahu dimana tempat mengurusnya
- c. Faktor Penghambat Dari Pemerintah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

- Jumlah tenaga pelaksana yang terbatas.

Kurangnya jumlah tenaga baik tenaga pelaksana maupun tenaga administrasi di Kantor BPN Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, terutama tenaga ukur, bila dibandingkan dengan luas daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki luas 3.185,80 km<sup>2</sup> ini terdiri atas satu kota dan empat kabupaten, yang terbagi lagi menjadi 78 kecamatan dan 438 desa/kelurahan, maka tenaga dimaksud dirasakan sangat kurang. Demikian juga halnya dengan tenaga administrasi yang kurang bisa melayani kebutuhan masyarakat dengan baik. Hal ini dapat kita lihat dengan seringnya atau banyaknya kejadian-kejadian yang dapat menghambat pendaftaran tanah, seperti dengan alasan karena banyaknya kesibukan di kantor, maka akta jual beli yang syaratnya kurang atau tidak lengkap, tidak dengan sesegera mungkin dikembalikan kepada si pembuat akta atau kepada yang bersangkutan.



- Fasilitas yang belum memadai.

Dengan fasilitas yang masih sangat terbatas pada seksi pendaftaran tanah maka petugas dalam melakukan tugasnya banyak mengalami hambatan terutama dalam hal pemetaan dan pengukuran. Dalam hal pemetaan dan pengukuran disamping memerlukan tenaga ahli juga memerlukan biaya yang tidak sedikit. Tenaga ahli atau juru ukur demikian pula dengan alat ukur dirasakan masih sangat kurang.

- Kurangnya penerangan yang diberikan kepada masyarakat.

Penerangan merupakan hal yang sangat penting untuk dapat lebih mendorong terhadap masyarakat khususnya pemilik hak atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya. Dengan adanya penerangan dari pemerintah, masyarakat akan menjadi mengerti akan arti pentingnya sertifikat hak atas tanah. Kurangnya penerangan dari pemerintah ini, tidak terlepas dari kurangnya dana dan tenaga dari Kantor BPN itu sendiri, dan walaupun ada penerangan dilakukan secara bersama-sama dengan instansi lain.

d. Perkembangan Pendaftaran Tanah Yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997

Upaya-upaya pemerintah dalam melaksanakan pendaftaran tanah yaitu :

1. Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA )

Proyek Operasi Nasional Agraria yang disingkat dengan PRONA adalah merupakan suatu upaya pemerintah dengan suatu subsidi untuk melakukan pendaftaran tanah secara sporadik baik individual atau massal. Untuk pelaksanaan proyek ini maka seluruh aparat tingkat pusat dan daerah dilibatkan. Juga kepala kecamatan, kepala desa, tokoh masyarakat dan agama setempat dilibatkan juga untuk mensukseskan proyek ini. Dengan pelaksanaan Prona, pemerintah memberikan rangsangan kepada para pemegang hak atas tanah agar mau mensertifikatkan tanahnya dan dengan demikian juga telah membantu menyelesaikan dengan baik adanya sengketa tanah yang sifatnya strategis dengan jalan memberikan berbagai fasilitas atau kemudahan kepada para pemegang hak atas tanah.

Penggolongan teknis peserta Prona itu adalah bahwa yang dapat diikutsertakan dalam Prona hanya terbatas pada tiga golongan yaitu :

1. Golongan ekonomi lemah.
2. Golongan mampu.
3. Badan Hukum Keagamaan, Badan Hukum Sosial dan Lembaga Pendidikan.

## 2. Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah ( LARASITA )

LARASITA adalah kebijakan inovatif yang beranjak dari pemenuhan rasa keadilan yang diperlukan, diharapkan dan dipikirkan oleh masyarakat. LARASITA dibangun dan dikembangkan untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, Undang-Undang Pokok Agraria, serta seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dan keagrariaan. Pengembangan LARASITA berangkat dari kehendak dan motivasi untuk mendekatkan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) dengan masyarakat, sekaligus mengubah paradigma pelaksanaan tugas pokok dan fungsi BPN RI dari menunggu atau pasif menjadi aktif atau pro aktif, mendatangi masyarakat secara langsung. Dan, pelaksanaan LARASITA ini telah dilaksanakan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

LARASITA menjalankan tugas pokok dan fungsi yang ada pada kantor pertanahan. Namun sesuai dengan sifatnya yang bergerak, pelaksanaan tugas pokok dan fungsi tersebut diperlukan pemberian atau pendelegasian kewenangan yang diperlukan guna kelancaran pelaksanaan di lapangan. Pengembangan dan penyederhanaan proses-proses pelayanan pertanahan terus dijalankan, dengan membangun terobosan-terobosan baru menjadi keniscayaan ketika kita menghadapi kenyataan tentang tidak tercapainya akselerasi pendaftaran hak atas tanah di Propinsi daerah istimewa Yogyakarta.

Terobosan pelaksanaan LARASITA ini bukan masyarakat yang datang ke Kantor-Kantor Pertanahan melainkan petugas BPN-RI yang datang sampai ke pintupintu rumah masyarakat. Dengan skema baru ini, masyarakat tidak perlu mengeluarkan biaya transportasi, tidak perlu datang ke Kantor-Kantor Pertanahan yang ada di pusat kota, dan langsung menerima sertipikat tanpa harus melalui pihak ketiga.

## Kesimpulan

Dari data yang dikumpulkan dan setelah dianalisis, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa :

a. Pihak masyarakat/Pemilik Hak atas tanah.

Faktor penyebab masyarakat tidak mensertifikatkan hak atas tanahnya adalah :

1. Biaya yang terlalu mahal
2. Prosedur yang berbelit-belit
3. Tidak tahu dimana tempat mengurusnya

## b. Pihak pemerintah

Hambatan yang sampai sekarang belum dapat ditanggulangi dan perlu mendapat perhatian yang serius dari pihak yang berwenang. Hambatan dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Jumlah tenaga pelaksana yang masih terbatas.
2. Fasilitas yang belum memadai
3. Biaya yang tersedia masih sangat terbatas, dengan demikian berpengaruh terhadap pelayanan dalam memberikan penerangan kepada masyarakat.
4. Masih banyaknya masyarakat yang melakukan jual beli atau peralihan hak atas tanah secara dibawah tangan yakni didepan Kepala Desa / Lurah, sehingga hal ini bertentangan dengan Pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, demikian juga halnya juga masih banyak masyarakat yang tidak dapat membuktikan perolehan hak atas tananya/alas hak yang dijadikan dasar penguasaan tanah secara beruntun.
5. Pemohon pendaftaran tanah tidak mempunyai / melengkapi Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT-PBB), oleh karena sipemohon beranggapan NJOP tanah yang dimohonkan dirasakan terlalu mahal.
6. Untuk memecahkan masalah yang ada dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, tidak hanya sekedar memperingan biaya yang harus ditanggung oleh pemegang hak atas tanah, akan tetapi juga melakukan upaya terpadu yang melibatkan pemerintah bersama rakyat sekaligus melalui penyelenggaraan Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA) dan LARASITA
7. Program pemerintah dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah baik secara rutin maupun Prona di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta belumlah mencapai tujuannya, karena luas Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 3.185,80 km<sup>2</sup> , sedangkan yang terdaftar hanya 1.759 Km<sup>2</sup> atau sekitar 60 % dari luas keseluruhan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## Saran

Setelah diketahuinya faktor penghambat pelaksanaan pendaftaran tanah baik dari pihak masyarakat maupun dari pihak pemerintah, hendaknya dicarikan jalan keluar. Jika faktor penghambat dimaksud datangnya dari pihak pemegang hak atas tanah, hendaknya pihak pemerintah yang dalam hal ini BPN dapat menyempurnakannya dan tetap berpedoman pada Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, dan ketentuan yang mengatur tentang biaya yang ditanggung dalam pelaksanaan pendaftaran tanah.

baik tentang penetapan uang pemasukan, biaya administrasi dalam rangka pemberian hak atas tanah, Perlu adanya penyuluhan hukum / sosialisasi secara terpadu dengan instansi lainnya, khususnya yang menyangkut pelaksanaan pendaftaran tanah, disamping penyuluhan yang dilakukan secara tersendiri oleh pihak BPN. Dengan demikian masyarakat paham tentang arti pentingnya sertifikat hak atas tanah dan juga mengetahui bagaimana proses/mekanisme serta pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan Hendaknya pihak BPN tidak menerima pensertifikatan hak atas tanah yang dilakukan melalui perantara, karena berkaitan erat dengan bertambah besarnya biaya yang dengan demikian dirasakan terlalu tinggi dan sangat memberatkan untuk ditanggung oleh pemegang hak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono I, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang - Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaanya*. Jakarta, Djambatan.
- \_\_\_\_\_ 2003, *Hukum Agraria Indonesia; Himpunan Peraturan - Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta, Djambatan.
- Dr. Urip Santoso, 2011, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta : Kencana.
- H. S. Munawir, 2004, *Perpajakan*, Yogyakarta, Liberty.
- Mhd Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju.
- Mardiasmo, *Perpajakan*, 2004, AndiOffset, Yogyakarta.
- Undang- Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang UUPA
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
- Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 Tentang Biaya Perubahan Data Yuridis Pertanahan
- Keputusan Menteri Keuangan No. Kep-09/WJP.12/BD.05/2003 Tentang Basarnya Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak