

# MEMAHAMI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH\*

Sudirman Saad\*\*

## ABSTRACT

Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration is a new regulation replacing a similar regulation which had in effect since 36 years ago. This new regulation is expected to facilitate the effort of land certification which so far did not operate very well. This new government regulation may create a conducive condition for the public to register their land and obtain certificates of the land since the regulation also gives alternatives for the evidence of land ownership recognized and adopted in *adat* law. Nevertheless, for its effectiveness, it is necessary that this government regulation be socialized to the public, in addition to promoting the facilities and performance of the law enforcers on this matter.

## I. PENDAHULUAN

Pada tanggal 8 Oktober 1997 sistem baru pendaftaran tanah mulai diperkenalkan, yang ditandai dengan berlakunya secara resmi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. PP No. 24 Tahun 1997 ini dimaksudkan sebagai pengganti peraturan sebelumnya, yaitu PP Nomor 10 Tahun 1961, juga tentang Pendaftaran Tanah.

Latar belakang ditetapkan nya peraturan baru tersebut, terutama karena penyelenggara pendaftaran (sertifikasi) tanah berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 dinilai belum memberikan hasil yang memuaskan. Selama 35 tahun, dari 55 juta bidang tanah yang memenuhi syarat untuk didaftarkan, baru lebih kurang 18 juta yang sudah disertifikatkan. Padahal, diperkirakan selama masa Pembangunan Jangka Panjang Kedua yang akan datang, jumlah tersebut akan bertambah hingga mencapai 75 juta bidang, sebagai akibat pewarisan, pemisahan, dan pemberian hak baru.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan kelambanan sertifikasi tanah secara nasional tersebut, maka setidaknya terdapat dua hal yang patut diperhatikan. *Pertama*, diperlukan satu elaborasi-restrospektif tentang berbagai kendala

---

\* Tulisan ini didedikasikan penulis kepada sahabatnya Shidarta, yang akan segera mengakhiri tugasnya sebagai Koordinator Penyunting jurnal Era Hukum.

\*\* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang; kandidat doktor dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

<sup>1</sup> Soni Harsono, "Sambutan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional," *makalah*, dibawakan pada Seminar Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak Tanah yang Terkait, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 13 September 1997, hlm. 3-4.

yang menjadi penyebab kelambanan sertifikasi tanah tersebut. Hasilnya, berupa identifikasi faktor-faktor penghambat program sertifikasi tanah nasional. *Kedua*, dengan menunjuk pada yang pertama, substansi PP No. 14 Tahun 1997 dapat dinilai.

## II. KENDALA SERTIFIKASI TANAH<sup>2</sup>

Identifikasi kendala sertifikasi tanah berikut ini, sebagian menunjuk pada beberapa hasil studi parsial — dan karena itu datanya bersifat sekunder — selebihnya merupakan pengalaman pribadi dalam menjalani rute pengurusan sertifikasi tanah dari loket ke loket dan dari pejabat ke pejabat di lingkungan Kantor Pertanahan.

### A. Misorientasi Kebijakan

Lambannya sertifikasi tanah secara nasional, pertama-tama bersumber pada kebijakan pertanahan itu sendiri. Secara umum, kebijakan pertanahan belum memberikan kemudahan yang seimbang di antara kelompok masyarakat. Di dalam praktik dapat dijumpai berbagai peraturan yang memberikan lebih banyak kemudahan kepada kelompok kecil masyarakat, sedangkan perhatian yang serupa belum diberikan secara seimbang kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.<sup>3</sup>

Karakteristik kebijakan seperti itu dapat dijumpai dalam Paket Deregulasi Juli 1992 dan dimantapkan dalam Deregulasi Oktober 1993. Kedua paket deregulasi ini dimaksudkan untuk menarik minat investor menanamkan modalnya di Indonesia, sehingga sejumlah kemudahan ditawarkan sebagai daya tarik. Kemudahan tersebut berupa penyederhanaan tata cara pemberian hak guna usaha (HGU) dan hak guna bangunan (HGB), serta pemberian batas waktu penyelesaiannya oleh Kantor Pertanahan. Pertanyaannya ialah, jika dengan personil dan peralatan yang terbatas dapat diberikan pelayanan yang tepat waktu untuk kepentingan penanam modal, apakah terhadap hal yang sama, yakni pengurusan sertifikat tanah masyarakat kebanyakan, juga diberikan hak untuk memperoleh pelayanan serupa?<sup>4</sup>

Sejauh yang telah diamati, keberpihakan kebijakan tersebut bukan saja menjelma dalam berbagai peraturan perundang-undangan, bahkan lebih-lebih dalam praktik hukum sehari-hari. Pada tingkat Undang-Undang Pokok

<sup>2</sup> Bagian ini dikembangkan dari Sudirman Saad, "Kendala Percepatan Sertifikasi Tanah," *Solopos*, 1 November 1997, hlm. 4.

<sup>3</sup> Maria S.W. Sumardjono, "Reorientasi Kebijakan Pertanahan," *Kompas*, 24 September 1994, hlm. 4.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Agraria (UUPA) — Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, keseimbangan perlakuan terhadap segenap lapisan masyarakat masih sangat berarti. Malahan pada derajat tertentu, justru keberpihakan itu lebih condong kepada kelompok masyarakat mayoritas, yakni petani pemilik tanah.<sup>5</sup> Akan tetapi, dalam peraturan pelaksanaannya misorientasi itu sudah mulai terlihat.

Di dalam Pasal 22 Ayat (1) dan Pasal II Ayat (1) UUPA, eksistensi bekas hak-hak Indonesia atas tanah (milik adat) diakui. Namun, dalam ketentuan Peraturan menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia atas Tanah, pengingkaran-pengingkaran sudah mulai terasa.

Ketentuan Pasal 7 PMPA memang memungkinkan juga tanah adat yang tidak ada tanda buktinya untuk dikonversi menjadi hak milik. Akan tetapi berhubung petunjuk pelaksanaannya bersifat multitafsir, maka pada kenyataannya tanah adat lebih sering diperlakukan sebagai tanah negara. Karena itu proses pendaftarannya lebih banyak melalui prosedur “pemberian hak” daripada “konversi.” Lebih daripada itu, apabila tanah adat sudah beralih subjek, maka konvesinya hanya berupa hak pakai (sampai tahun 1965) dan sesudah itu menjadi tanah negara (Pasal 8).

Surat Edaran Menteri Negara Agraria /Kepala BPN Nomor 500-4039 Tahun 1994, dalam beberapa hal juga mencerminkan sifat-sifat yang tidak mengakui eksistensi tanah adat. Ada dua substansi yang terkandung dalam surat edaran ini. *Pertama*, penerbitan sertifikat hak atas tanah yang didasarkan pada perbuatan hukum pemindahan hak, yang dilakukan di waktu lampau dan ketika itu tidak segera dimintakan penegasan konversi dan pendaftaran tanahnya, maka sejak tanggal 24 September 1965 — lima tahun sesudah berlakunya UUPA — tata cara pendaftaran tanahnya harus melalui prosedur “pemberian hak.” *Kedua*, tanah-tanah yang diperoleh berdasarkan pemberian dalam rangka program *landreform*, perolehan haknya tidak diperkenankan melalui prosedur “konversi.”

Pada pelaksanaannya, terutama yang berkaitan dengan substansi pertama, semua tanah yang diperoleh berdasarkan perbuatan hukum peralihan hak — yang dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) — apabila beralih lebih dari satu kali, sementara tanah yang bersangkutan belum bersertifikat, maka proses pendaftaran haknya melalui prosedur “pemberian hak.” Artinya, tanah yang tadinya berstatus hak milik berubah menjadi tanah negara.

---

<sup>5</sup> Ketentuan yang berkarakter demikian, antara lain, dijumpai dalam Pasal 11, 12, dan 15 UUPA.

Kebijakan pendaftaran tanah seperti itu, jelas menambah beban finansial bagi masyarakat, sebab selain dibebani kewajiban membayar uang pemasukan kepada negara, juga masih ada keharusan menanggung biaya panitia dan dana *landreform*. Risiko keuangan tersebut sering tidak terjangkau oleh kelompok masyarakat kebanyakan, sehingga akhirnya mereka hanya berpuas diri dengan memegang akta PPAT. Celaknya, akta PPAT selama ini umumnya hanya dianggap sebagai bukti terjadinya peralihan hak, belum merupakan bukti hak atas tanah. Setidak-tidaknya kualitas akta PPAT — dalam hubungannya dengan pembuktian kepemilikan tanah — jauh lebih rendah ketimbang sertifikat tanah.

Esensi kebijakan pendaftaran tanah tersebut jelas menyimpang dari tujuan UUPA. Berdasarkan Pasal 21 UUPA, sepanjang subjek hukumnya memenuhi syarat, maka tanah adat dikonversi menjadi hak milik. Konsekuensi yuridisnya, segenap perbuatan hukum, seperti peralihan hak, adalah sah dan penerima hak (berdasarkan perbuatan hukum tadi) seharusnya dilindungi sebagai subjek hukum baru dari tanah adat. Ingat adigium hukum *omnes licentiam habere his, que prose introducta sunt renunciare* (setiap orang boleh menikmati keuntungan yang diberikan oleh hukum kepadanya).

Oleh karena itu, manakala pembeli tanah hak adat hendak mendaftarkan haknya, idealnya diproses dengan menggunakan prosedur “konversi,” bukan “pemberian hak.” Jangan lantaran pertimbangan teknis administratif lalu substansi hukumnya diabaikan.

## B. Faktor Kultural

Faktor kedua yang diidentifikasi sebagai penghambat kelancaran pendaftaran tanah secara nasional ialah masalah kultural. Di antaranya budaya keluarga berantai (*extended family*). Wujudnya berupa kebiasaan masyarakat untuk hidup terikat dalam suatu keluarga besar dalam kerangka semangat kebersamaan. Salah satu manifestasinya ialah dibiarkannya tanah warisan tertentu dari orang tua tidak terbagi kepada ahli waris yang berhak.

Akibatnya, seiring berjalannya waktu, terjadi suatu proses akumulasi subjek hukum atas tanah yang luas tidak bertambah. Akhirnya terjadilah pemilikan tanah secara kumunal, yang kadangkala melembaga dengan mitos tanah leluhur. Tanah tongkonan di Tana Toraja (Sulawesi Selatan) merupakan contoh yang masih aktual hingga sekarang.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Sudirman Saad, “Eksistensi Tanah Hak Ulayat: Kasus Tanah Tongkonan di Tanah Toraja Propinsi Sulawesi Selatan,” *laporan penelitian*, Jakarta: the Toyota Foundation & Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, 1996.

Tradisi keluarga berantai tersebut, jelas merupakan faktor penghambat sertifikasi tanah karena sering jika ada prakarsa untuk mendaftarkan tanah sengketa pertanahan di antara sesama keluarga. Latar belakangnya berkaitan dengan nama anggota keluarga yang akan dicantumkan dalam sertifikat tanah.

Kendala kultural lainnya ialah belum tumbuhnya secara luas *bank-minded* di kalangan masyarakat kebanyakan. Kenyataannya, manakala masyarakat pemilik tanah memerlukan dana segar untuk berbagai keperluan mendesak, seperti pesta perkawinan dan upacara kematian,<sup>7</sup> mereka lebih terbiasa menggadaikan tanahnya kepada sesama warga setempat daripada menjaminkannya dengan hak tanggungan di bank. Padahal hasil kalkulasi ekonomi menunjukkan, lembaga hak tanggungan jauh lebih menguntungkan daripada lembaga gadai. Satu-satunya keunggulan lembaga gadai tanah adalah prosedurnya yang lebih akrab dengan kebiasaan masyarakat.

### C. Inefisiensi Birokrasi

Hambatan ketiga dari sertifikasi tanah secara nasional ialah birokrasi yang belum efisien, sehingga pengurusan sertifikat tanah menjadi sangat lama dan mahal. Pengalaman menunjukkan, bahwa proses sertifikasi tanah setidaknya melibatkan unsur lurah/kepala desa, camat, Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, lembaga perijinan (TMB), Kantor Pertanahan, dan Kanwil BPN. Alur birokrasinya pun tidak berjalan linier, melainkan kadang-kadang bolak-balik.

Tahap-tahap sertifikasi tersebut secara normatif dapat diselesaikan selama kurang lebih tiga bulan. Namun kenyataannya, penyelesaiannya memerlukan waktu antara enam hingga dua belas bulan.

Biaya resminya pun sebenarnya relatif murah, yakni tidak lebih dari seratus ribu rupiah. Akan tetapi yang terjadi, biaya yang riil dikeluarkan jauh lebih besar daripada biaya resmi tersebut.

Inefisiensi birokrasi ini terjadi, selain karena kurangnya peralatan dan terbatasnya (secara kuantitatif) aparat pelaksana, juga disebabkan oleh rendahnya dedikasi aparat birokrasi itu sendiri.

---

<sup>7</sup> Di Tanah Toraja, faktor utama yang mendorong masyarakat setempat menggadaikan tanahnya adalah keperluan uang tunai untuk pesta kematian (*rambu' solo*). Lihat: Maria S.W. Sumadjono *et al.*, "Pola Penguasaan Tanah di Daerah Pedesaan," *laporan penelitian*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada & Badan Pertanahan Nasional, 1992.

### III. TENTANG PP NOMOR 24 TAHUN 1997<sup>8</sup>

Sehubungan dengan identifikasi faktor penghambat sertifikasi tanah secara nasional tersebut di atas, maka pertanyaan yang patut dikemukakan untuk mengiringi berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah bagaimana perlindungan hukum yang diberikan kepada segenap lapisan masyarakat pemilik tanah? Persoalan perlindungan hukum sangat relevan, mengingat keluhan terbesar masyarakat berkenaan dengan pendaftaran tanah selama ini terpusat di sini.

Bagi lapisan masyarakat pedesaan, di mana sistem hukum adat (*folk law*) masih berpengaruh kuat, perlindungan hukum dirasakan hampir tidak ada, terutama karena alat-alat bukti pemilikan tanah yang dipersyaratkan dalam sistem pendaftaran tanah (*state law*), sangat sukar dipenuhi oleh mereka. Akibatnya, sering tanah yang sudah dikuasai dan dimanfaatkan secara turun-temurun, ketika hendak didaftarkan, oleh pejabat Kantor Pertanahan masih dikualifikasi sebagai tanah negara. Tentu saja hal ini akan memberatkan secara finansial karena mereka harus membayar uang pemasukan kepada negara. Konsekuensi logisnya, pendaftaran tanah kemudian tidak populer di kalangan masyarakat yang umumnya memang masih miskin. Risikonya, tanah-tanah yang mereka miliki akhirnya tidak bersertifikat, sehingga kepastian hukum pemilikannya pun sangat lemah.

Sementara bagi kalangan masyarakat perkotaan, keluhannya terhadap sistem pendaftaran tanah selama ini berkisar pada lemahnya perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat tanah. Sertikat tanah — yang pengurusannya lama dan mahal — seperti tak ubahnya dengan surat biasa, yang dengan mudah bisa dipersoalkan, bahkan digugat di pengadilan. Sinyalemen ini kemudian diperkuat dengan beredarnya sertifikat aspal (asli tapi palsu) dan yang benar-benar palsu, seperti yang ditemukan di Bekasi.

#### A. Bukti Kepemilikan Tanah

Sistem pembuktian kepemilikan tanah dalam PP No. 24 Tahun 1997 tampaknya sangat akomodatif terhadap tradisi masyarakat pedesaan yang pengaruh hukum adatnya masih kuat. Untuk keperluan pendaftaran (hak atas) tanah lama, alat buktinya dapat berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi, dan atau surat pernyataan yang bersangkutan. Bahkan, apabila bukti-bukti tertulis tidak ada sama sekali, maka bukti berupa penguasaan secara fisik pun diakui (Pasal 24).

Beberapa alat bukti yang bersesuaian dengan kondisi masyarakat pedesaan mendapat pengakuan, seperti surat tanda bukti hak milik yang

<sup>8</sup> Beberapa bagian dalam subbab ini pernah dimuat dalam: Sudirman Saad, "Perlindungan Hukum dalam Sistem Pendaftaran Tanah," *Republika*, 17 November 1997, hlm. 7.

diterbitkan berdasarkan peraturan Swapraja, akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan dan disaksikan oleh kepala adat/kepala desa yang dibuat sebelum berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997, *lundrente*, *girik*, *pipil*, serta surat bukti lainnya yang lazim dalam masyarakat setempat.

Jika bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada sama sekali, maka pembuktian kepemilikan tanah dapat dilakukan dengan keterangan saksi — yakni keterangan dari orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah yang bersangkutan — atau pernyataan yang bersangkutan, yang dapat dipercaya kebenarannya oleh pejabat yang berwenang (Panitia Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan). "Pernyataan yang bersangkutan" adalah surat yang dibuat oleh pemohon sertifikat tanah yang berisi pernyataan, bahwa tanah yang bersangkutan benar-benar miliknya.

Seciranya pemegang hak atas tanah sama sekali tidak memiliki alat bukti tertulis, maka bukti kepemilikan tanahnya dapat didasarkan pada penguasaan secara fisik. Akan tetapi, cara pembuktian ini harus memenuhi syarat-syarat: (1) penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikad baik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut; (2) kenyataannya penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama ini tidak diganggu gugat, sehingga dianggap diakui oleh masyarakat hukum adat atau desa yang bersangkutan; (3) kenyataan tersebut harus diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya; dan (4) telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan.

Dengan sistem pembuktian kepemilikan tanah demikian, maka kendala prosedural maupun finansial yang dihadapi masyarakat pedesaan selama ini dapat dihilangkan. Masyarakat pemilik tanah dengan mudah dapat membuktikan kepemilikan tanahnya, sebab alat bukti yang dipersyaratkan dapat dipenuhi. Konsekuensi yuridisnya adalah prosedur pembukuan hak atas tanah tersebut seharusnya menggunakan mekanisme "pengakuan hak," bukan "pemberian hak," seperti yang selama ini terjadi. Mekanisme "pengakuan hak" jauh lebih murah biayanya daripada "pemberian hak."

Tradisi jual beli tanah masyarakat pedesaan yang lazimnya dilakukan dengan peraturan kepala desa juga terakomodasi dalam PP tersebut., yang ditandai dengan dimungkinkannya kepala desa terpencil untuk diangkat menjadi PPAT sementara (Pasal 7). Pengangkatan itu selain dapat memberikan kepastian hukum atas transaksi tanah yang dilakukan, tentu saja biaya yang harus dibayar akan lebih murah, sebab yang bersangkutan tidak perlu lagi ke kota kecamatan. Selain itu, biasanya kepala desa di daerah terpencil memiliki tingkat kejujuran yang tinggi, dan ini merupakan modal besar dalam rangka mewujudkan tertib pertanahan.

## B. Kekuatan Sertifikat Tanah

Dinyatakan dalam Pasal 32 Ayat (1), bahwa sertifikat tanah merupakan alat pembuktian yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Ketentuan demikian belum beranjak dari PP Nomor 10 Tahun 1961.

Akan tetapi, Ayat (2) pasal ini memberikan ketentuan hukum yang besar terhadap sertifikat tanah sebagai alat bukti hak. Bunyi selengkapnya Pasal 32 Ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai berikut: "Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat itu."

Menurut Boedi Harsono,<sup>9</sup> ketentuan Pasal 32 dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pemegang sertifikat yang beritikad baik terhadap akibat berlakunya hukum "nemo plus" — seseorang tidak dapat memberikan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai — dalam sistem publikasi negatif pendaftaran tanah. Untuk mengatasi kelemahan tersebut, di negara-negara yang menganut sistem publikasi negatif, umumnya digunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *reverse possession*. Akan tetapi hukum tanah nasional kita yang didasarkan pada hukum adat tidak mengenal lembaga tersebut. Sistem hukum adat hanya mengenal lembaga *rechtsverwerking*, yaitu jika seseorang selama waktu tertentu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan (ditelantarkan), kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah itu.

Konsep *rechtsverwerking* yang diterapkan dalam pendaftaran tanah ini, menurut Maria S.W. Sumardjono,<sup>10</sup> hendak memberikan ketegasan kepada

<sup>9</sup> Boedi Harsono, "Alat-alat Bukti Hak Menurut Peraturan Menteri Nomor 24 Tahun 1997," *makalah*, dibawakan pada Seminar Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak Tanah yang Terkait, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 13 September 1997, hlm. 12-13.

<sup>10</sup> Maria S.W. Sumardjono, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah," *makalah*, dibawakan pada Seminar Kebijakan Baru Pendaftaran

dua pihak. Bagi pemegang sertifikat, kalau lewat waktu lima tahun tidak ada gugatan atau keberatan, maka ia terbebas dari gangguan pihak lain yang merasa sebagai pemegang hak atas tanah tersebut. Sebaliknya, bagi pemegang hak atas tanah, ia wajib menguasai tanahnya secara fisik dan melakukan pendaftarannya agar terhindar dari kemungkinan tanahnya disertifikatkan atas nama orang lain. Perlindungan hukum secara demikian hanya dapat diperoleh bila dipenuhi tiga syarat secara kumulatif. *Pertama*, penerbitan sertifikat tanahnya telah berusia lima tahun atau lebih. *Kedua*, proses penerbitan sertifikat tersebut didasarkan pada itikad baik. *Ketiga*, tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kuasanya.

Penggunaan lembaga *rechtsverwerking* dalam sistem baru pendaftaran tanah, jelas memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertifikat tanah. Akan tetapi penerapannya kelak menuntut kerja profesional dan sikap jujur dari aparat yang terkait dalam mata rantai proses pendaftaran tanah, seperti kepala desa, camat, dan aparat Kantor Pertanahan. Kejujuran dan kesadaran hukum masyarakat pemilik tanah (termasuk pemohon sertifikat) tentu saja juga berpengaruh terhadap penerapan secara benar lembaga *rechtsverwerking* ini. Bahkan, puncak dari penerapannya justru terletak pada palu hakim yang akan menentukan berlaku efektifnya lembaga yang berasal dari hukum adat ini.

#### IV. MASALAH SOSIALISASI

Secara normatif PP Nomor 24 Tahun 1997 sudah sangat memadai untuk memberikan perlindungan hukum secara seimbang kepada segenap lapisan masyarakat. Bahkan lebih luas daripada itu, peraturan ini juga representatif untuk melayani segenap tuntutan dinamika perkembangan masyarakat yang berkaitan dengan pertanahan, seperti penggunaan teknologi canggih dalam proses pendaftaran dan penyajian informasi pertanahan, serta dimungkinkannya partisipasi badan usaha untuk kegiatan pengumpulan data fisik (pengukuran dan pemetaan) sebagai *licensed surveyor*.

Agar segenap norma dalam peraturan ini dapat diwujudkan dalam praktik hukum sehari-hari, selain masih diperlukan penjabaran operasional dalam bentuk peraturan yang lebih rendah, juga sosialisasi peraturan ini perlu diupayakan. Sosialisasi itu pertama-tama ditujukan kepada aparat pelaksana hingga di tingkat paling bawah, kemudian kepada seluruh lapisan masyarakat. Pada tingkat aparat pelaksana, mungkin diperlukan bukan sekadar surat edaran dan petunjuk teknis secara berjenjang, melainkan peraturan yang melibatkan segenap instansi terkait, seperti aparat Kantor

Pertanahan, kepala desa/lurah, camat, instansi perpajakan, notaris, dan hakim. Dengan model sosialisasi seperti ini, selain terjadi penyebaran materi peraturan, juga dimungkinkan terciptanya kesamaan persepsi di antara aparat dalam pelaksanaan hukumnya (*law enforcement*) kelak.

Sementara itu, bagi kalangan masyarakat luas, penyuluhan melalui media massa, penting untuk diprakarsai. Demikian pula, pemanfaatan wadah kelompok sadar tertib pertanahan (*dartibnah*) yang sudah disponsori pembentukannya di tingkat desa oleh BPN, dapat dioptimalisasikan.

Peranan perguruan tinggi dalam rangka sosialisasi sistem baru pendaftaran tanah ini atau hukum pertanahan secara keseluruhan, tidak dapat diabaikan. Satu langkah strategis perlu dirintis antara pihak perguruan tinggi dengan Kantor Menteri Negara Agraria/Kepala BPN, berupa penataran hukum pertanahan bagi dosen-dosen perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta.

## V. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka ada beberapa kesimpulan yang dapat dikemukakan.

*Pertama*, pada derajat tertentu PP Nomor 24 Tahun 1997 telah membuka akses lapisan masyarakat pedesaan untuk melegitimasi hak-hak atas tanah yang dimiliki berdasarkan hukum adat melalui sistem pembuktian kepemilikan tanah yang memudahkan mereka untuk memenuhinya.

*Kedua*, PP Nomor 24 Tahun 1997 juga membeirkan perlindungan hukum yang sangat proporsional kepada pemilik sertifikat tanah. Perlindungan itu ditandai dengan penerapan lembaga *rechtsverwerking* yang diadopsi dari hukum adat.

*Ketiga*, untuk mengefektifkan kedua hal di atas, selain diperlukan peningkatan sarana, juga peningkatan kualitas dan kuantitas aparat pelaksana. Sistem kelembagaan yang ada sekarang berupa Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional masih relevan untuk dipertahankan, demi mewujudkan tertib pertanahan yang diharapkan dapat memberi kontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang adil dan merata melalui reformasi struktur kepemilikan tanah.