

BAB I

PENGENALAN

1.1 Latar Belakang

Bencana gempa bumi dan tsunami yang melanda Aceh dan Nias di Indonesia pada 26 Disember 2004 telah menimbulkan permasalahan pemilikan tanah. Banyak garis tanda sempadan-sempadan lot tanah yang dimiliki oleh komuniti telah hilang, dan malah masalah menjadi lebih serius manakala fail-fail buku rekod pentadbiran hakmilik tanah rosak dan sebahagian musnah ditelan arus tsunami. Jabatan Agensi Departement Pertanahan merupakan sebuah jabatan kerajaan yang mengurus pentadbiran tanah dan juga yang bertindak sebagai perlindungan pemilikan tanah. Dana sebanyak US\$ 28.5 juta telahpun diluluskan oleh Bank Dunia berkenaan dengan pemulihan hak atas tanah tsunami dan untuk mengemaskini dengan cara mencetak sijil hakmilik tanah meliputi klasifikasi 600,000 lot tanah yang merekod sijil hakmilik tanah baru telah rosak dan musnah akibat bencana tsunami di kawasan perkampungan bandar kecil dan bandar.¹

Satu program penempatan semula telah dimulakan untuk menentukan tanda sempadan tanah dengan mengukur lot-lot petak tanah dan memberi kelulusan hak atas tanah mengikut perlaksanaan mana-mana tugas pentadbir tanah di bawah perkara pemulihan hak pemegang tanah. Sebarang permohonan adalah menurut peruntukan di bawah penguatkuasaan Polisi Ketua Jabatan Agensi Departement Pertanahan nombor 114-11-2005 tentang *Manual Pendaftaran Tanah Berasaskan Masyarakat Lokasi Terkena Bencana Tsunami* yang memberikan rujukan penyenggaraan pemulihan hakmilik tanah dan pembinaan semula sistem pentadbiran tanah. Manual tersebut memperuntukkan syarat mekanisme dan prosidur untuk dirujuk manakala timbul

¹Dokumen Bank Dunia, satu dokumen usulan Apraisal Projek Multi Donor Trust Fund untuk Aceh dan Sumatra Utara, Hibah bantuan, Jun 22, 2005. (Document of the World Bank, Project Appraisal Document on a Proposed Multi Donor Trust Fund for Aceh and North Sumatra Grant, June 22, 2005)

sebarang masalah berkenaan pentadbiran pemuliharaan hakmilik tanah. Proses ini menstandardisasi prosedur untuk masyarakat dan NGOs dalam mengikuti pemuliharaan hakmilik tanah.

Prosedur ini telah diperbadankan dalam satu manual iaitu pendaftaran tanah melalui proses *Community Driven Adjudication* atau pemetaan komuniti. Dan aturcara perletakan tanda sempadan bagi menanda sempadan tanah milik individu yang memohon pemuliharaan hak.² Program ini dirancang untuk melindungi pemilikan tanah dan untuk membuat keputusan terhadap hakmilik tanah melalui satu mekanisme yang berdasarkan kesepakatan pemilikan tanah yang bersempadan dengan penyertaan ketua kampung. Pendaftaran akan hanya menjadi ada jika dipersetujui oleh ketua dan ahli-ahli jawatankuasa kampung jelas bersih dan lot-lot tanah itu tidaklah dalam pertenggaran setelah *Community Driven Adjudication* menyelesaikan dengan cepat.

Manual pendaftaran tanah berasaskan masyarakat di lokasi terkena bencana tsunami ini digunakan sebagai tatacara-tatacara yang diikuti dalam menentukan pemfailan terletakhak seperti, hakmilikan, bertukar nama pemegang milikan akibat pembahagian harta pusaka, keluasan lot-lot tanah atas perletakkan batas tanda-tanda sempadan berdasarkan kesepakatan pihak-pihak pemegang pemilikan untuk penyelesaian soalan yang timbul dalam pendaftaran tanah. Peruntukan-peruntukan dalam manual ini setakat berkaitan mengenai jenis-jenis prosedur penyediaan dan pendaftaran hakmilik atas tanah, berkuatkuasa dan terus dipakai mengamanahkan pentadbir tanah dan pemohon hak tertakluk kepada syarat-syarat dan sekatan-sekatan dalam penggunaan mana-mana kuasa dalam pelaksanaan pemuliharaan hak.

²Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 114-II-2005, tentang Manual Pendaftaran Tanah Berbasis Masyarakat di lokasi Bencana Tsunami Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara, bertarikh 21 June 2005.

Ia bolehlah ditafsirkan sebagai satu prosedur yang menghendaki pemohon mengemukakan permohonan penyata akuan pemegangan milikan dalam bentuk borang kepada pentadbir tanah untuk mendapatkan satu kelulusan hak di atas tanah atau bangunan yang dipohonkan merupakan kebenaran di bawah manual. Maklumat untuk pendaftaran hak ke atas tanah tidak disediakan dalam bentuk ukuran menurut peraturan perundangan, yang dengan jelas dan terperinci menerangkan pemilikan atas tanah. Indonesia tidak mengenal sistem akuan sah dokumen dalam peraturan perundangan dan acara-acara pembuktian, akuan merupakan pernyataan sepihak bagi yang menyatakan.

Permohonan berpunca dari penaipan di atas borang akuan pemegangan milikan dan pemasangan tanda batas garis sempadan lot tanah. Jabatan Agensi Departement Pertanahan sebagai pihak yang menyediakan borang ini, tiada satu kepatutan mencatatkan apa-apa berkenaan penaipan di atas borang pendaftaran tanah. Keberkesanan dokumen hak atas tanah berkelayakan keluaran wujud bagi sesuatu tanah daftar borang yang di sediakan mendapat pengesahan mereka di bawah tandatangan ketua dan ahli-ahli jawatankuasa kampung, mengikut mana yang berkenaan, dan dinyatakan dalam setiap dokumen.

Walaupun bagaimanapun, kesemua pentadbiran pemulihan hak atas tanah merujuk dan diselaraskan dengan penentuan pemegang status tanah mengikut *Community Driven Adjudication* digunapakai secara sah dan berterusan terhadap mana-mana tanah didaftar yang dipersetujui oleh ketua dan ahli-ahli jawatankuasa kampung tempatan kawasan. Strategi urusan pentadbiran tanah ini bermakna bahawa isu dan persoalan dalam pemulihan hak ke atas tanah boleh berbangkit atau berperanan dalam menyelesaikan pertikaian antara pihak-pihak tertentu, dengan sendirinya menjadi perlaksanaan.

Segala prosedur pentadbiran tanah adalah bertumpu kepada penegasan bahawa jentera pentadbiran mampu memberikan perkhidmatan yang lebih cepat, cekap dan berintegriti untuk memulihkan fail rekod data hak ke atas tanah dan untuk menentukan status jenis hakmilik, atau milikan pihak tuannya tanah merupakan pemilik sah. Di sini, *Community Driven Adjudication* bertindak sebagai pihak yang diamanahkan oleh Polisi Ketua Jabatan Agensi Departement Pertanahan nombor 114-II-2005 sebagai ejen untuk menyelesaikan masalah dan pertikaian dengan menyampaikan keadilan kepada pihak yang berhak. Konstitusi negara Indonesia 1945 atau Perlembagaan Negara Indonesia melalui fasal 28 dalam huruf G memperuntukkan bahawa negara Indonesia menjamin perlindungan atas hak individu warganegara, dengan pernyataan:

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri, keluarga, kehormatan, martabat dan hartabenda yang ada di bawah kekuasaannya ...”

Berhubungkait dengan undang-undang perlembagaan ini, setiap individu yang mempunyai kuasa milikan ke atas tanah boleh mendaftarkan hak penguasaan atas tanah untuk memastikan bahawa hakmilik hartanah dilindungi. Fasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Nombor 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Asas Tanah), menyatakan:

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

(Hakmilik merupakan hak yang berhubungkait terkuat dan terpenuhi dapat dimiliki individu atas tanah dan memberi kuasa untuk menggunakan bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terhad dan selagi tidak ada larangan khas untuk itu dalam fasal 6).

Fasal 28 huruf D Perlembagaan Negara 1945 menjamin hak individu negara atas dokumen sijil hakmilik, jaminan perlindungan dan kepastian undang-undang yang adil di sisi undang-undang. Dengan demikian, individu mempunyai hak atas hakmilik peribadi dan pernyataan hakmilik dengan tidak boleh diambil alih secara kuatkuasa oleh sesiapa pun. Persoalan dan isu pertanahan selepas tsunami adalah sangat luas yang menjejaskan keseluruhan kawasan propinsi Aceh Nanggroe Darussalam tetapi fokus kajian adalah dalam kawasan Banda Aceh. Manakala mempersoalkan pemegangan hak ke atas tanah dalam kawasan Banda Aceh, kita mendapati beberapa pengiktirafan penting, manakala kesemua adalah mencerminkan konsep perolehan penguasaan atas tanah yang dahulu digunapakai oleh komuniti Banda Aceh.

Pengiktirafan-pengiktirafan sebagaimana disebut merupakan kodifikasi garis panduan tersendiri digubal dalam gaya bahasa ke-Aceh-an yang difahami oleh komuniti tempatan, antara istilah itu ialah *tanoh milek*, *tanoh poteu Allah*, *tanoh uluubalang*, *tanoh mile' gob*, *hak langgeh*, *buka seunebok*, *hak useuha*, *hak dong tanoh*, *tanoh mile' umum*, *tanoh bhom jirat kampung*, *tanoh geulanggang umum*.³ Konteks pengiktirafan menghendaki makna sepertimana menduduki dan menggunakan bagi semua tanah yang mempunyai jenis-jenis status pemegangan milikan ke atas tanah, contoh bekas hakmilik adat, ia tertakluk kepada kaedah-kaedah menurut peruntukan di bawah bidangkuasa kawasan kampung menjadikan sebagai hak individu.

1.1.1 Hakmilik Tanah Selepas Tsunami

Bencana gempa dan tsunami telah memporak-porandakan kawasan Banda Aceh sehingga menimbulkan isu dan persoalan perlindungan pemegang hakmilik ke

³(tanah hakmilik) *Tanoh milek*, (tanah milikan tuhan) *tanoh poteu Allah*, (tanah milikan ulubalang) *tanoh uluubalang*, (tanah milikan kepunyaan pihak lain) *tanoh mile' gob*, (hak untuk mendahulukan kepada jiran bersebelahan atau sanak keluarga untuk memiliki tanah dengan cara urusniaga) *hak langgeh*, (buka ladang) *buka seunebok*, (tanah yang digunapakai secara berterusan dari semasa ke semasa dan menjadi hakmilik kekal) *hak useuha*, (hak untuk perletakhakan) *hak dong tanoh*, (tanah milikan bersama komuniti kampung tempatan) *tanoh bhom jirat kampung* (tanah milikan kampung) *tanoh mile' umum*, (tanah kawasan lapangan yang digunapakai bagi peruntukkan kepentingan bersama komuniti kampung tempatan) *tanoh geulanggang umum*.

atas pemilikan tanah menjadi terancam. Saksi-saksi seperti ketua dan ahli-ahli jawatankuasa kampung tempatan dalam kawasan, terdahulu yang dapat mengenali lebih dekat dasar penggunaan tanah milikan hilang akibat bencana tsunami. Situasi semasa tsunami telah memusnahkan dan merosakan fail-fail dokumen buku rekod hakmilik yang dipegang oleh tuannya tanah, ramai pemilik-pemiliknya lesap, batu tanda sempadan rosak musnah menjadi rata dan tidak berguna. Tanda-tanda yang dijadikan rujukan lain, seperti pokok, pagar, bangunan, tanaman dan dokumen bertulis yang boleh digunakan sebagai dokumen bukti pemegang milikan ke atas tanah juga hilang. Impak daripada tsunami membawa dan menjejaskan pemilikan tanah berdasarkan status dan bentuk tuannya tanah seperti dalam kes-kes berikut:

1. Tanah yang dimiliki tetapi tanda sempadan lot tanah bersebelahan telah hilang;
2. Tanah yang dimiliki tetapi bukti surat milik tanah telah hilang;
3. Tanah yang dimiliki tetapi pemiliknya telah terbunuh dalam bencana tsunami;
4. Tuannya bersama tanah tetapi berkenaan isu kepentingan yang bercanggah untuk menjadi pemegang hakmilik, bertukar nama atau pindahmilik akibat adanya pewarisan;
5. Tanah yang diputuskan pemberimilik menurut satu kelulusan diperolehi daripada pihakberkuasa negeri secara surat dan sebagai permulaannya pemohon hendaklah membayar jumlah yang dikehendaki di dalam tempoh yang ditetapkan oleh notis dan sekiranyaianya gagal berbuat demikian kelulusan permohonan akan luput; dan
6. Dokumen sijil hakmilik tanah selamat tersimpan tetapi bentuk kedudukan petak lot bidang tanah telah berubah, ranap sama sekali dan tidak dapat digunakan.

Secara terperinci, persoalan ini akan menghasilkan sejumlah perselisihan atau pertikaian dalam merebut hakmilik tanah dan penentuan tanda garis sempadan tersebut. Mengikut pemahaman dan amalan manual sungguh sulit untuk melindungi sijil hak tanggungan (gadai janji) walaupun telah diikat dengan suatu suratcara yang menjamin pembayaran bermasa yang lain kerana setiap lot tanah dimohonkan untuk dikeluarkan sijil hakmilik baru. Dalam keadaan ini sebenarnya mempunyai sekatan kepentingan yang mengandungi rujukan kebenaran disediakan oleh pentadbir tanah disemak untuk didaftarkan semasa sebelum tsunami atas cagaran, gadai janji bagi tanah telah diikat dengan perjanjian. Kesemua ini terpakai dalam memecah bahagi lot tanah, walaupun ia telah mendapat satu pelan yang dicadangkan mengandungi satu pelan lokasi dan pelan tandaan dikemukakan kepada pentadbir tanah untuk diakui dan diberimilikan atas senarai nama pemohon.

Pengesahan senarai nama, bergantung kepada prosedur pentadbiran tanah samaada keputusan hakmilik mengenai pencantuman atas nama pemilikan individu atau secara berkongsi, terhadap hak yang dipohonkan. Bagaimanapun Jabatan Pertanahan provinsi tidak memiliki penguatkuasa atas penghantaran tajuk senarai nama pemegang hakmilik yang berhak ke atas tanah sebagai peraturan perundangan ke atas pemilikan itu. Pembinaan semula berkenaan dengan petak sempadan-sempadan lot tanah ini bertujuan untuk memulihkan dan melindungi hakmilik mangsa tsunami dan untuk menuntut suatu sifat memperakui hak dan satu orang sahaja atau secara berse sama untuk disenaraikan sebagai pemilik.⁴

Namun demikian, pencantuman senarai nama perseorangan secara berasingan mahupun bersama yang diindorskan dalam rekod buku daftar tanah atau butir-butir dan pelan tanah di muka surat bagi maksud milikan atas tanah sepatutnya

⁴Manual Pendaftaran Tanah Berbasis Masyarakat di Lokasi Bencana Tsunami Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara, h. 11.

dikemukakan dokumen milikan atas tanah. Pentadbir tanah melakukan pengeluaran hakmilik semestinya mengikut kepada apa-apa jenis-jenis status milikan, kerana ia memberi impak prosedur mekanisme daripada pemberimilikan atas pemegang dengan beban-beban hak yang diperolehi ke atas tanah. Terhadap mana-mana hak ke atas tanah, mempunyai kepentingan bebanan dan mekanisme prosiding yang berlaku semasa dilakukan pendaftaran atas mana-mana tanah itu, ia bermakna manakala status jenis bekas hakmilik adat berbeza berbanding dengan hak bangunan atas tanah mahupun hak pakai atas tanah.

Walaupun kesemua status jenis-jenis hak itu dapat dilakukan pindahmilik bagi kepentingan pemegangan atau yang menduduki tanah itu secara satu notis disiarkan dalam warta sebelum penerbitan sijil hakmilik atas tanah yang dipohonkan. Bukti borang penyata akuan rayuan permohonan hakmilik⁵ mangsa tsunami belum tentu tulen, atas mana-mana dokumen hakmilik atau instrumen lain yang berkaitan dengan tanah sepertimana yang patut untuk dikemukakan dalam permohonan hak ke atas tanah. Hal ini akan menjejaskan pelaksanaan pegawai pendaftar tanah dalam melaksanakan pendaftaran hak, manakala ia menggunakan rujukan manual yang belum pasti tentang mengiktiraf borang penyata akuan penguasaan tanah terhadap perlindungan pemilikan oleh undang-undang.

Pada amalannya manakala pewaris dan ahli waris beragama Islam ingin menuntut hak bahagian hartanah mesti mengemukakan penetapan waris daripada Mahkamah syariah. Tidak semua ahli waris itu berhak atas harta pusaka kerana ia tertakluk kepada peruntukan-peruntukan fasal 176 sampai fasal 185 Kompilasi Hukum Islam dan Surat Edaran Mahkamah Agung. Akibat daripada tsunami ia telah membawa kesan untuk memberikan surat akuan hakmilik tanah. Manakala seseorang individu lain

⁵Manual Pendaftaran Tanah Berbasis Masyarakat di Lokasi Bencana Tsunami Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara, h. 21.

berminat untuk menggantikan hakmilik individu pemilik sah, ia dengan secara bebas boleh membawa mana-mana surat rujukan akuan hakmilik sebagai keterangan kepada pentadbir tanah atas tuntutan ke atas tanah sebagai milik pihak ketiga. Keabsahan hakmilik ke atas tanah individu yang dirujuk kepada manual akan mendapati sukar untuk mengesahkan kebenaran pemilikan berdasarkan borang yang diberikan oleh pegawai pentadbir tanah. Ini merupakan kesilapan yang bercanggah dengan undang-undang kerana dalam membuktikan hartabenda berbentuk tanah daripada suami atau isteri berdasarkan keputusan yang adil tertakluk kepada keputusan Mahkamah syariah.⁶

Dalam isu penurunan hakmilik untuk pendaftaran tanah, hak pemilikan direkodkan dan undang-undang lain mempengaruhi pejabat dan pegawai pentadbir tanah dalam memberikan perlindungan pemilikan tanah berkaitan dengan pemulihan hak ke atas tanah, dan membawa kepada menetapkan hak-hak yang berdasarkan bukti taksah.

1.1.2 Kesan Tsunami Terhadap Pemegangan Hakmilik Tanah

Hak-hak ke atas tanah di Nanggroe Aceh Darussalam dapat dikategorikan dalam dua kategori asas, iaitu hakmilik tanah berlandaskan undang-undang hakmilik bersijil dan hakmilik tanah berdasarkan bekas hak-hak adat yang tidak didaftar.⁷ Keraguan tentang pengiktirafan atas kesahan milikan hak atas tanah yang dibuat oleh pegawai pendaftaran tanah bagi tanah persendirian individu yang terkena tsunami telah menimbulkan kesan kurang memuaskan dalam soal penetapan perletakhakan atas senarai nama tuannya sebagai pemegang surat tanda bukti hak atas tanah. Pengiktirafan tersebut juga menjadikan penguatkuasaan terperinci yang dibuat dalam Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah nombor 24 tahun 1997 diketepikan.

⁶Fatwa Majlis Permusyawaratan Ulama nombor 3 tahun 2005, Bandingkan dengan Soufyan M. Saleh, *Pembagian Hak Warisan: Praktek Mahkamah Syar'iah di Nanggroe Aceh Darussalam*, Makalah di sampaikan dalam lokakarya orientasi pemahaman Harta Bersama, Penentuan Ahliwaris dan Perwalian dalam Masyarakat Aceh, Banda Aceh, Mei, 2005, h. 8.

⁷Temubual antara penulis dengan Petugas adjudikasi pendaftaran tanah selaku pentadbir tanah, pada jam 10.00 pagi, 15 April, 2006.

Pemulihan hak merujuk kepada menggubal polisi semasa permohonan tanah didaftar dengan menyenggarakan keputusan penetapan pemilikan atas tanah dan jenis-jenis status hak ke atas tanah, berdasar penyertaan ketua dan ahli-ahli jawatankuasa kampung di bawah arahan pentadbir tanah. Isu-isu berkaitan dengan sistem pengurusan pentadbiran tanah membawa wujud cabaran-cabaran di dalam pentadbiran pemprosesan permohonan tanah, pengeluaran hakmilik tanah, permohonan bertukar nama kerana pindahmilik dan pengeluaran sijil hak tanggungan (gadai janji) tanah, permohonan mengubah jenis-jenis status hakmilik tanah, dan seterusnya tiada penguatkuasaan undang-undang.

Walaupun ia telah dilaksanakan sebagai satu cara untuk melindungi milikan tanah tetapi untuk membuat keputusan mengenai hakmilik tanah adalah kabur. Struktur pemegang dan penguasaan dalam pentadbiran tanah bagi tanah takberdaftar berasaskan sistem suratikatan penghulu yang sediaada, adakah pentadbir tanah dapat memperakukan pemegang tanah dengan meluluskan satu keputusan dan penegasan hak ke atas tanah berkuatkuasa bagi menyesuaikan pelaksanaan pendaftaran tanah. Pembentukan model sistem berasaskan prosedur dan proses kerja bagi maklumat pelbagai jenis pemprosesan permohonan tanah dan pengeluaran hakmilik tanah individu adalah terima permohonan dengan memeriksa butiran memohon berbentuk borang pernyataan penguasaan fizikal atas tanah, dengan tiada apa-apa mengemukakan dokumen pemegang atas tanah.

Status dan kedudukan semua jenis permohonan tanah bagi kegunaan pentadbiran tanah dengan menggunakan maklumat yang diperlukan boleh dicapai dengan menggunakan samaada nama pemohon, nombor kad pengenalan, antara orang pemegang tanah bergaris tanda-tanda sempadan bersebelah yang berdampingan dengan pemohon tanah didaftar dipercayai membuat perundingan kesepakatan tentang kesaksian pemegang dan penguasaan atas tanah yang dipohonkan. Pertanggungjawapan

serta bidangkuasa pentadbir tanah sebatas melakukan untuk membuat perakuan terhadap sesuatu permohonan dan pengeluaran sijil hak, untuk kepentingan pihak-pihak yang bergantung kepada sistem maklumat daripada kegagalan atau kebolehsediaan, ukur dan pemetaan serta kesahihan maklumat diserahkan kepada ahli-ahli jawatankuasa dan ketua kampung. Pindaan pelan ukur adalah kewajipan pengarah ukur dan pegawai ukur untuk mengarahkan perhitungan dibuat dari rekod-rekod sebagai bukti mana-mana tanah yang telah diukur, tetapi mengenai ketepatan pengukuran, dimensi tanah dan perletakkan tanda-tanda sempadan yang tepat dilakukan oleh pemohon hak atas tanah. Prosiding yang berlaku terhadap memohon pemulihan hak tidak dikenakan apa-apa bayaran-bayaran premium cukai atas pemberimilikan atau mendapatkan hak ke atas tanah yang dipohonkan atau samaada bayaran-bayaran lain yang berkaitan pendaftaran tanah.

2. Objektif Kajian

Objektif kajian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis persoalan pendaftaran tanah dan hakmilik tanah selepas tsunami yang berkaitan dengan pertanggungjawapan negara dalam melindungi pemegang hak ke atas tanah di Banda Aceh. Isu utama yang hendak dikaji selidik adalah proses pemulihan hak yang merupakan suatu kajian empirik undang-undang. Secara khususnya objektif kajian ini adalah seperti yang berikut:

- a. Untuk mengkaji secara kaedah empirikal mengenai pemakaian am *Community Driven Adjudication* dengan tumpuan kepada urusan tanah didaftar, untuk dijadikan asas perbincangan terhadap tuannya tanah sebagai pemilikan yang sah. Samaada penemuan-penemuan dalam kajian terhadap isu dan persoalan terkilan atau tidak atas milikan hartanah akibat tindakan pegawai pentadbir tanah atau borang penyata akuan pihak ketiga bagi hakmilik tanah selepas tsunami;

- b. Untuk mengenalpasti dan mengkaji secara analisis faktor-faktor yang menyumbang kepada kelemahan Polisi Ketua Jabatan Agensi Departement Pertanahan nombor 114-II-2005 dan pentadbiran tanah selepas tsunami dalam memberi perlindungan atas kepentingan hakmilik tanah; dan
- c. Untuk mengenalpasti implikasi Polisi Ketua Jabatan Agensi Departement Pertanahan nombor 114-II-2005 yang berautoriti dalam pentadbiran pendaftaran tanah dan merekodkan buku daftar sijil tanah selepas tsunami, serta pertanggungjawapan negara terhadap pentadbiran hakmilik tanah secara undang-undang.

3. Tujuan Kajian

Beranjak daripada isu pokok disertasi yang telah dihuraikan dalam latar belakang kajian, maka tujuan kaji selidik adalah untuk:

- a. Memberi penjelasan ringkas mengenai sistem prosidur mekanisme pentadbiran tanah semasa pemberian dan pengesahan hak ke atas tanah sebagai perakuan negara terhadap milikan individu yang berkaitan isu-isu dan cabaran-cabaran yang wujud dalam program pemulihan hakmilik selepas tsunami;
- b. Menggambarkan tentang adakah suatu peruntukan yang membolehkan panduan berbentuk Polisi Ketua Jabatan Agensi Departement Pertanahan nombor 114-II-2005, kepada semua yang berkenaan pemulihan hak melalui pendaftaran tanah oleh pentadbir tanah, manakala berimpak antinomi kaedah undang-undang dan viktimologi jenayah; dan
- c. Memberi penjelasan ringkas mengenai isu-isu yang berbangkit semasa sistem prosiding mengemaskini, mengubahsuaian dan memasukan rekod buku tanah

hakmilik yang wujud di dalam Pentadbiran tanah selepas tsunami dari aspek teori falsafah yang berkaitan dengan amalan undang-undang.

Semua bahagian akhir daripada matlamat pengkajian ini, memberikan sumbangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam pertanggungjawapan perletakhakan tanah bermilik atau apa-apa bahagian atas kepentingan mana-mana tanah bermilik. Clause pengkajian ini juga memberikan bentuk objektif mengenalpasti pertanggungjawapan dan kuasa yang terlibat mengurus, pelaksanaan dan memperakui hak atas tanah dengan kuasa untuk mengambil tindakan bagi mencegah berlakunya kes-kes bersertamerta sistem yang tidak mematuhi perundangan.

4. Metodologi Kajian

Metodologi penyelidikan kajian ini adalah penyelidikan kepustakaan (*library research*) dimana proses pengumpulan data (*heuristik*) dengan menggunakan sepenuhnya metode dokumentasi dengan rujukan khusus terhadap fail-fail permohonan pendaftaran tanah di Unit Jabatan Pertanahan Negara daerah kota Banda Aceh. Mukim dalam kawasan kota Banda Aceh yang menjadi objektif kajian merangkumi lima kawasan iaitu Kuta Alam, Kuta Raja, Jaya Baru Syiah Kuala dan Meuraxa. Kajian ini telah memilih kota Banda Aceh sebagai sampel untuk mewakili keseluruhan daerah berkenaan dilakukan pemulihan hak ke atas tanah yang terkena impak tsunami.

Untuk mendapatkan maklumat-maklumat tentang faktor-faktor atau jenis-jenis permasalahan pemulihan hak ke atas tanah, satu maklumat data empiris daripada Jawatan Pertanahan kota Banda Aceh yang digunapakai. Ia terdiri dari maklumat yang terkini tentang data empiris pelaksanaan pendaftaran tanah, didapati sebanyak 28.168 pelan ukur lot-lot tanah, mengenalpasti tapak ke atas 27.438 lot-lot tanah, pengumuman maklumat/butir-butir pemberimilikan 26.442 lot-lot tanah, pemilik tanah berdaftar 10.923 sijil hakmilik, dan telah diberikan kepada masyarakat 7.212 sijil hakmilik,

berbanding 21.298 lot-lot tanah sijil hakmilik sebelum tsunami (Sumber: Laporan adjudikasi Reconstruction of Aceh Land Administration System, status per 31 Januari 2009)⁸ yang dirujuk menjadi sumber utama analisis berdasarkan undang-undang yang bersifat normatif. Ini termasuk kepada isu-isu yang mempengaruhi pendaftaran tanah melalui Polisi Ketua Jabatan Agensi Departement Pertanahan nombor 114-II-2005, pendaftaran tanah melalui proses *Community Driven Adjudication*.

Jadual: Realisasi Dan Perkembangan Sijil Hakmilik Program Reconstruction of Aceh Land Administration System Kota Banda Aceh 30 ogos 2010.

No	Mukim	Sijil Hakmilik	Bermasalah	Kesulitan			
				Hak Tanggungan (gadaian) Sebelum Tsunami	Tiada Salinan Yuridikal	Tidak Bersedia Menerima Sijil Hakmilik	
						Masih Ada Yang Lama	Isu Sempadan
1	Kuta Alam	2512	254	67	4	161	18
2	Kuta Raja	1822	146	20	24	99	1
3	Meuraxa	3888	135	32	11	92	3
4	Jaya Baru	2952	246	57	102	81	7
5	Syiah Kuala	849	74	20	0	54	0

Sumber : Pejabat Pertanahan Kota Banda Aceh

Isu-isu lain yang dibincangkan adalah pendaftaran bertukarnama pemilikan atas tanah akibat pewarisan yang berkaitan dengan Kompilasi Hukum Islam, Undang-Undang Perkahwinan dan Perwalian ini berguna untuk menyemak apa yang berlaku dilapangan. Dan ini juga menggambarkan perbezaan dan saling ketergantungan dengan undang-undang acara pembuktian. Adapun metode yang digunakan penulis di dalam kajian ini untuk suatu rangka kerja penyelidikan dalam mendapatkan maklumat yang diperlukan adalah sebagai berikut:

⁸ June 2009 tamat masa tempoh Pemulihan hak atas tanah program Reconstruction of Aceh Land Administration System

4.1 Jenis Penyelidikan

Penyelidikan ini merupakan penyelidikan tentang pelaksanaan dan pemikiran undang-undang, iaitu penyelidikan undang-undang yang dilakukan dengan cara kajian bahan pustaka atau data sekunder atau penyelidikan secara kepustakaan (*library research*) yang berhubungkait dengan isu-isu kajian dan studi dokumentari iaitu mengkaji pendaftaran tanah selepas tsunami, samaada tentang hakmilik atas tanah, perlaksanaan tanah didaftar, kelulusan untuk bermilik semula tanah khususnya isu-isu yang berkenaan perlindungan tuanpunya hakmilik atas tanah berkaitan dengan realiti selepas tsunami.

4.2 Sifat Penyelidikan

Penyelidikan ini bersifat deskriptif-analitik, iaitu suatu kajian yang menggunakan seperangkat asas atau kaedah yang sistematik untuk membantu secara efektif dalam mengumpulkan sumber-sumber dan menilainya secara klinikal dengan menyajikan suatu sintesis hasil yang dicapai. Pada amnya sumber dan penyajian dalam penyelidikan ini dalam bentuk bertulis mengenai pendaftaran hakmilik tanah selepas tsunami dan pelaksanaan mengikut Polisi Ketua Jabatan Agensi Departement Pertanahan nombor 114-II-2005, melalui proses *Community Driven Adjudication*.

4.3 Sumber Data

Sebagai sesebuah penyelidikan kepustakaan (*library research*) kajian yang dijalankan ini berasaskan pada interpretasi undang-undang berhubungkait dengan realiti yang berlaku pada kelulusan untuk bermilik hak atas tanah. Tumpuan utama adalah kepada menghuraikan bahagian-bahagian dalam undang-undang yang langsung berkaitan dengan membincangkan teoretis dan dianalisis secara deskriptif merujuk kepada konstruksi normatif imperatif antara fikiran dogmatik undang-undang. Sumber data pada perbincangan penyelidikan ini adalah sebagai berikut:

4.3.1 Bahan-Bahan Primer Dikaji Termasuk:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 (Konstitusional Indonesian);
- b. Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Nombor 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Asas Tanah);
- d. Undang-Undang nombor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atau Gadai Janji atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah;
- e. Undang-Undang nombor 21 tahun 1997 tentang Pajak (Cukai) Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan;
- f. Undang-Undang nombor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- g. Peraturan pemerintah yang mengatur tentang pendaftaran tanah, pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah, polisi mengubah hak penguasaan tanah negara dan peraturan tentang polisi selanjutnya.

4.3.2 Bahan-Bahan Sekunder⁹ Dikaji Adalah:

- a. Buku-buku teks;
- b. Kamus undang-undang;
- c. Jurnal-jurnal ilmiah;
- d. Makalah seminar; dan
- e. Keputusan Mahkamah Agung.

⁹Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Edisi ke-2, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1998, h. 52.

4.4 Analisis Data

Data-data yang didapati daripada sumber-sumbernya, diolah dengan dilakukan analisis dengan cara non-statistik (kualitatif) untuk diambil kesimpulan dengan menggunakan metode historis dan analisis kandungan (*content analysis*). Metode ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

4.4.1 Metode Pensejarahan

Metode ini menggunakan dua perspektif utama, iaitu: perspektif sosio-historis dengan memandang pada kronologi dan latar belakang sejarah untuk mengetahui asal usul sesuatu perkembangan dengan menekankan pada hubungan antara kuasa, pengetahuan dan tubuh-jiwa. Kedua adalah perspektif *critical method* dengan menekankan pada usaha memetik dan mengkritik sebarang pendapat dan nilai yang terhasil daripada peristiwa sejarah yang dipilih. Maksudnya adalah dalam soal ini penekanan penyelidikan bukan hanya terhenti kepada pembentangan sesuatu konsep kelulusan untuk bermilik semula tanah, urusan tanah didaftar sebagai asas perbincangan terhadap pemilikan tanah, akan tetapi juga dilihat dari segi penggunaan analisis kognitif akal. Ini juga membincangkan realiti masa lampau dan perkembangan semasa yang mempengaruhi perakuan Negara ke atas hakmilik tanah secara administratif pertanahan di Indonesia yang diterimapakai dan dikuatkuasakan.

4.4.2 Metode Analisis Kandungan (*content analysis*)

Metode ini digunakan untuk mengkaji secara terperinci ke atas alasan kaedah pemetikan undang-undang dan sumber rujukan yang digunapakai dalam sesuatu isi kandungan Polisi Ketua Jabatan Agensi Departement Pertanahan nombor 114-II-2005, melalui proses *Community Driven Adjudication*. Dengan kata lain, metode ini lebih menekankan kepada pendekatan *normatif histories* iaitu

pendekatan yang berasaskan pada kandungan dan isinya mahupun sumber teksnya.

5. Ringkasan Bab

Disertasi ini mengandungi sembilan bab:

- Bab I : dimulai dengan tinjauan umum mengenai latar belakang kajian yang meliputi persoalan dan memperkenalkan isu-isu kajian, objektif kajian, tujuan kajian, metodologi kajian, dan kajian literatur;
- Bab II : perbincangan berkenaan dengan kepelbagaian penguasaan dan menduduki ke atas tanah secara turun-temurun dan dalam bab ini dijelaskan aspek pentadbiran yang bermula pada zaman sultan, zaman Belanda, zaman Jepun dan zaman Kemerdekaan dan hubungan dengan hakmilik, pindahmilik dan urusniaga. Dalam bab ini ia berkaitan antara semasa pemegangan milikan atas tanah dengan aktiviti perolehan hak atas tanah;
- Bab III : dalam bab III ini perbincangan difokuskan kepada sistem penguasaan hakmilik secara persendirian yang merujuk kepada konsep-konsep hubungan timbal-balik di antara pemilik dengan tanah;
- Bab IV : mengkaji berkaitan dengan pendaftaran tanah yang tertakluk di bawah peruntukan polisi ketua Jabatan Agensi Departement Pertanahan nombor 114-II-2005. Dalam bahagian ini penganalisan dibuat ke atas prosidur yang digunapakai untuk semua soalan acara-acara dalam menjalankan tanah didaftarkan pada masa pemulihan hakmilik;
- Bab V : perbincangan berkenaan konsep dan definisi ketua dan ahli-ahli jawatankuasa kampung ke atas pengiktirafan status pewarisan dan pewalian;

- Bab VI : dalam bab ini dibincangkan prosiding tanah didaftar dan proses pemberian hakmilik dalam pemulihan hak atas tanah;
- Bab VII : dalam bab ini, perbincangan difokuskan kepada impak proses pemulihan hak atas tanah. Siapa-siapa yang terlibat semasa pentadbiran tanah dijalankan, boleh dihukum manakala menyebabkan: pencerobohan, kecuaiian, penipuan dan pakatjahat ke atas tanah didaftar;
- Bab VIII : mengkaji isu yang timbul dalam pemulihan hak atas tanah dan kesan mengemaskini semua rekod pendaftaran hakmilik tanah untuk menggantikan dokumen pendaftaran muktamad yang telah hilang;
- Bab IX : bab terakhir ini merumuskan kesimpulan daripada keseluruhan bab III, IV, V, VI, VII dan bab VIII yang turut memberi saranan kesahan perletakhakan tanah didaftar dan perlindungan atas pemilikan.

7. Kajian Literatur

Tinjauan literatur mendapati bahawa kebanyakan buku-buku dalam bidang hukum tanah tertumpu kepada proses hakmilik ke atas tanah. Penulis-penulis dalam bidang hukum tanah adalah termasuk Gouw Giok Siong dan G Sukahar Badawi,¹⁰ R. Wiradiputra¹¹ Saleh Adiwinata,¹² R. Roestandi Ardiwilaga,¹³ Boedi Harsono.¹⁴ Buku-buku ini oleh penulis-penulis banyak membincangkan tentang hak-hak tanah di Indonesia dan prinsip penguasaan dan pendudukan tanah. Namun begitu isu mengenai

¹⁰ Gouw Giok Siong dan G. Sukahar Badawi, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Penerbit: Kinta, cetakan III, Djakarta, 1967.

¹¹ R. Wiradiputra, *Hukum Tanah Seperti Yang Masih Berlaku Sampai Sekarang*, Jakarta: Penerbit Djembatan, 1951.

¹² Saleh Adiwinata, *Pengertian Hukum Adat Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Penerbit Alumni, 1972.

¹³ R. Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Teori dan Praktek*, Bandung: N.V. Masa Baru, 1960.

¹⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Penerbit Djembatan, 2006.

pendaftaran tanah tetap tertakluk dalam mekanisme prosidur di bawah peraturan pemerintah nombor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Penulis dalam bidang undang-undang gadai janji seperti, A.P. Parlindungan¹⁵ membincangkan tajuk gadai janji secara langsung yang tertumpu di bawah peruntukan Undang-Undang nombor 4 tahun 1996. Dalam buku ini dibincangkan tentang syarat-syarat dan isu-isu dalam gadai janji juga hubungkait dengan pendaftaran gadai janji dibincangkan secara ringkas.

Penulis juga membincangkan remedi pendaftaran tanah manakala syarat-syarat tersirat ini dilanggar. Menyedari hakekat bahawa tuntutan di bawah akta ini terhad kepada pihak yang mempunyai hubungan dengan tanah yakni tuanpunya dan pentadbir tanah. Dalam bahagian ini penulis juga membincangkan mengenai pertanggungjawapan pentadbir tanah maupun pihak yang berkepentingan atas tanah yang menyebabkan kecuaiian atas pemilikan.

Tuntutan terhadap pengeluaran sijil hakmilik boleh di bawa oleh pihak yang berada diluar pemunya atas tanah. Apa yang penting ialah pengurusan dan pentadbiran tanah didaftar itu telah menyebabkan kecuaiian kepada plaintif. Penulis juga membincangkan kecenderungan untuk menjadikan liabiliti pengeluaran sijil hakmilik.

Sebuah buku yang memenuhi pendekatan penyelidikan dalam disertasi ini hasil nukilan Gert Fredrik Malt,¹⁶ telah berupaya menghuraikan dengan terperinci konflik antara keadah undang-undang dalam sistem keberterusan undang-undang. Sehubungan dengan itu Hans Kelsen, dalam buku *General Theori of Law and State*¹⁷

¹⁵ A.P. Parlindungan, *Komentari Undang-undang tentang hak tanggungan atas tanah beserta dengan benda-benda yang berkaitan dengan tanah* (Undang-Undang nombor 4 tahun 1996: 9 April lembaran negara nombor 42) Sejarah Terbentuknya, Bandung: Mandar Maju, 1996.

¹⁶ Gert Fredrik Malt, *Methods for the solution of conflict between rules in a system of positive law* dalam P.W., Brouwer, *Coherence and conflict in law* Kluwer and Taxation Publishers' Boston, Amsterdam, 1991, h. 201.

¹⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russell, 1973, h. 116.

membincangkan struktur undang-undang, tiap-tiap norma undang-undang disusun menurut peringkat. Norma asas atau utama ini digelar Grundnorma. Ia berhubungkait dengan teori *Die Lehre Von Dem Stufenbau Des Rechtsordnung*. Dalam buku ini telah memberikan pemahaman ke atas grundnorma yang merupakan ukur atau standard kesahan yang muktamad. Dalam penulisan disertasi ini penyelidik banyak merujuk pada buku ini terutama semasa menulis Bab IV.

Selain mengulas pendaftaran tanah semasa pemulihan hak selepas tsunami dalam disertasi juga membincangkan viktimisasi jenayah atas tanah, yang membawa kepada penderitaan kerugian. Penulis–penulis buku-buku viktimologi yang diambil sebagai rujukan adalah J.E. Sahepaty,¹⁸ Stephen Schafer,¹⁹ dan penulis makalah Barda Nawawi Arief,²⁰ yang tidak kurang pentingnya untuk dijadikan rujukan bagi penyelidikan ini. Selanjutnya buku tentang viktimologi yang berhubungkait dengan pelaksanaan pemakaian polisi yang membawa kepada perbuatan jenayah itu sendiri impak dari penyalahgunaan kuasa. Seperti dalam buku yang ditulis oleh William J. Chambliss.²¹ Buku ini membincangkan pengaruh sebuah konsep tentang gambaran konstruksi terbabit yang merupakan impak daripada pemakaian kaedah polisi itu. Melalui pemahaman itulah penulis berpendapat bahawa keberadaan terbabit dalam isu pemulihan hak atas tanah tidak terlepas daripada suatu bentuk kepentingan pihakberkuasa negeri dan Jabatan Agensi Departement Pertanahan. Apa-apa yang tertakluk kepada peruntukan yang dilakukan oleh Jabatan Agensi Departement Pertanahan pada dasarnya bersifat politik dan konsep jenayah itu sendiri merujuk kepada pemakaian aspek politis.

¹⁸ J.E. Sahepaty, *Bunga Rampai Viktimisasi*, Bandung: Erasco, 1955.

¹⁹ Stephen Schafer, *The Victim, and His Criminal a study in Functional Responsibility*, New York: Canada By Random House of Canada Limited, 1968.

²⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Semarang, 1997.

²¹ William J. Chambliss, *The State, The Law and The Definition of Behavior as Criminal or Delinquent*, dalam Daniel Glasser, ed. *Handbook of Criminalogi*, Chicago: Rand Mc Rally and co., 1979.

Kebanyakan daripada bahan-bahan terhurai di atas telah terkumpulkan melalui penggunaan Perpustakaan Fakultas Notariat dan Magister Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta dan Perpustakaan Nasional Republik Indonesia Jakarta. Penulis telah memperoleh akses untuk mengumpulkan bahan-bahan ditempat-tempat perpustakaan yang disebutkan itu.

Terdapat tesis berkenaan pendaftaran tanah selepas tsunami yang telah ditulis di Indonesia, seperti²²: Fitria Sari, 047011026/Mkn, Tatalaksana Hak Kepemilikan atas Tanah Pasca Gempa dan Tsunami di Kecamatan Meuraxa, Universitas Sumatera Utara, 2006. Sungguhpun begitu, terdapat satu kajian yang dijalankan oleh Daniel Fitzpatrick dengan mengeluarkan kertas kerja bertajuk *Restoring and Confirming Rights to Land in Tsunami-Affected Aceh*.²³ Sebenarnya kajian beliau ini diperuntukan satu bahan dalam mengadakan pemulihan hak ke atas tanah dengan memberikan cadangan untuk menjalankan pendaftaran tanah selepas tsunami.

Antara cadangan beliau ialah mengubal *Community Driven Adjudication* terhadap sistem pemulihan hak ke atas tanah melalui pendaftaran tanah selepas tsunami. Selain dari kajian ini, beliau juga mengeluarkan kertas kerja dalam *Asia Research Institute Aceh Working Paper* nombor 4 april 2008, yang bertajuk *Managing Conflict and Sustaining Recovery: Land Administration Reform in Tsunami-Affected Aceh*. Ini adalah memberikan maklumat atas pengetahuan pakar sebagaimana suatu kertas kerja untuk memberikan cadangan-cadangan dalam suatu model proses penyediaan pemulihan hak atas tanah melalui pendaftaran tanah.

²² Malangnya penyelidik tidak boleh mendapatkan akses tesis ini walaupun ia amat relevan dengan penyelidikan ini.

²³ Daniel Fitzpatrick, *Restoring and Confirming Rights to Land in Tsunami-Affected Aceh*, UNDP / OXFAM REPORT, 14 Julai 2005

Perbincangan-perbincangan yang disediakan oleh Daniel Fitzpatrick dalam kertas kerja ini hanya terfokus kepada pendaftaran tanah, sehingga perlu untuk diselidik secara mendalam dan dilihat dari segi isu-isu yang berbangkit dalam menyenggarakan pemulihan hak atas tanah. Maka secara ontologi masih terdapat kekurangan, sehingga tesis ini boleh dijalankan untuk mengetahui isu-isu yang berbangkit dalam perlindungan pemegangan hak ke atas tanah pada masa pra-tsunami.