

## Systematic Land Titling Pendaftaran Tanah Sistematis



### INTRODUCTION

Following the ratification of Law No.5, 1960 on "The Basic Agrarian Law", the number of registered land parcels according to 1992 data was 12 million, or only approximately 22% of the number of existing land parcels at that time. Consequently, since the 1994/95 budget year, the Indonesian government has endeavored to increase the speed of land registration through the Land Administration Project (LAP). This project is supported by funding from the World Bank through Loan Agreement No. 3792-IND, 31 September 1994, and is planned to be continued until 2020.

To provide more input to the project, at the request of the World Bank Office, Jakarta, SMERU carried out an Impact Evaluation of Systematic Land Titling (IE-SLT), between January and May 2002. The general objectives of the IE-SLT have been (i) to assess the economic and social impacts of systematic land certification under the LAP; (ii) to examine the ways in which the process of implementation of systematic land certification has affected outcomes; and (iii) to consider policy conclusions and implications for further policy development.

The IE-SLT research team selected 14 *kabupaten/kota* where LAP certificates had already been issued. The research method used for the data collection was a quantitative survey that involved questionnaires supplemented by in-depth interviews with key informants. Some 1,596 household respondents, of whom 508 formed a control group, were chosen randomly. The purpose of the control group was to enable changes resulting from the LAP to be pinpointed, for example, changes in land prices.

### PENDAHULUAN

Sejak pelaksanaan UU No. 5, 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, jumlah bidang tanah yang terdaftar menurut data tahun 1992 adalah 12 juta atau hanya sekitar 22% dari jumlah bidang tanah pada saat itu. Melihat kenyataan tersebut sejak Tahun Anggaran 1994/95 Pemerintah Indonesia telah berusaha mendorong percepatan pendaftaran tanah melalui Proyek Administrasi Pertanahan (PAP). Proyek ini didukung dana bantuan Bank Dunia melalui Loan Agreement Nomor 3792-IND tanggal 31 September 1994, dan direncanakan akan berlangsung sampai tahun 2020.

Guna memberi masukan pada program tersebut, atas permintaan Bank Dunia di Jakarta pada bulan Januari - Mei 2002 SMERU telah melakukan penelitian "Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah Sistematis". Tujuannya adalah untuk: (i) mengevaluasi dampak ekonomi dan sosial pendaftaran tanah sistematis melalui PAP; (ii) mengevaluasi proses pelaksanaannya yang mempengaruhi hasil PAP; dan (iii) merumuskan kebijakan dan implikasinya untuk pengembangan kebijakan selanjutnya.

Penelitian ini dilakukan di 14 daerah kabupaten/kota yang telah melaksanakan PAP. Metode yang digunakan adalah survei kuantitatif disertai dengan wawancara mendalam. Penelitian ini melibatkan sekitar 1.596 responden rumah tangga, 508 diantaranya adalah kelompok kontrol, yang dipilih secara acak. Tujuan dari kelompok kontrol adalah agar perubahan-perubahan karena PAP bisa ditentukan dengan tepat, misalnya mengenai nilai tanah.

## What's New ?

### 2 SPOTLIGHT ON

#### 1 FROM THE FIELD

Systematic Land Titling  
*Pendaftaran Tanah Sistematis*

What is the LAP?  
*Apa itu PAP?*

The Socio-Economic Impact of Systematic Land Titling  
*Dampak Sosial-ekonomi Pendaftaran Tanah Sistematis*

Can the LAP be continued?  
*Dapatkah Proyek PAP dilanjutkan?*

#### 16 A MESSAGE FROM

Indonesian Land Policy: Requirements and Challenges  
*Kebijakan Pertanahan Indonesia: Persyaratan dan Tantangannya*

#### 22 FOCUS ON

Land Administration Authority: Power Struggle between Central and Regional Government  
*Kewenangan Bidang Pertanahan: Tarik Menarik antara Pusat dan Daerah*



SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socio-economic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

*Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.*

*Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi, maka kebutuhan terhadap kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini sangatlah diperlukan.*

Editor: Nuning Akhmadi

Assistant Editor: Rahmad Herutomo

Graphic Designer: Mona Sintia

Translators: Rachael Diprose & Kristen Stokes

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussion on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our address and telephone number.

visit us at  
[www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)  
 or e-mail us at  
[smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id)

Jl. Tulung Agung No. 46  
 Menteng, Jakarta 10310

Phone: 6221-336336; Fax: 6221-330850

## Dear Friends,

It is no secret that registering land in Indonesia can be a very difficult process, as it is both time consuming and costly. This is evident in that until 1992 only 12 million land parcels had been registered (22% of the total number of land parcels in Indonesia at that time). This phenomenon is not unique to Indonesia, similar cases have also appeared in other developing nations as reported by Hernando de Soto in his latest book "The Mystery of Capital".

In order to speed up the land certification process, in the 1994/95 budget year the Indonesian government introduced the Land Administration Project (LAP) using loan funds from the World Bank. The first stage of the project lasted five years, and has just been completed. This edition highlights the results of SMERU's research on the implementation of the LAP, aiming to answer the following questions: What is the impact of the project? How is the project being implemented and what are the results? And, what is required for the project to be continued? In this edition, we have included the main findings from both SMERU's qualitative and quantitative research as well as individual case studies from the LAP.

Pieter Evers, a legal expert on land administration, enriches our understanding of land policy in Indonesia with his article on land administration requirements and the challenges we have to face with land issues. Finally, an article from SMERU's Decentralization and Local Governance Division is provided on the role of the National Land Agency (BPN) under regional autonomy, as well as the perceptions of the regions regarding the LAP.

## Pembaca yang budiman,

*Bukan rahasia bahwa melakukan pendaftaran tanah di Indonesia sangat sulit. Prosesnya lama dan biayanya mahal. Akibatnya, hingga 1992 baru 12 juta bidang tanah terdaftar (22% dari jumlah bidang tanah saat itu). Hal ini bukan sesuatu yang unik Indonesia, karena juga banyak terjadi di negara berkembang lainnya sebagaimana dilaporkan oleh Hernando de Soto dalam buku terbarunya "The Mystery of Capital".*

*Untuk mempercepat proses pendaftaran tanah, pada tahun anggaran 1994/95 pemerintah Indonesia memperkenalkan Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) dengan dana pinjaman dari Bank Dunia. Tahap pertama proyek ini berlangsung selama 5 tahun dan baru saja usai. Bulletin SMERU menampilkan hasil studi Tim SMERU mengenai pelaksanaan PAP yang bertujuan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut ini: Apa dampak proyek? Bagaimana proses pelaksanaan dan hasilnya? Apa prasyarat yang diperlukan bila proyek ini akan dilanjutkan? Temuan-temuan penting dari kajian kualitatif dan kuantitatif serta beberapa cuplikan kasus dari studi PAP kami sajikan dalam edisi ini.*

*Selanjutnya, Pieter Evers, seorang ahli hukum di bidang pertanahan, memperkaya pemahaman kita tentang kebijakan pertanahan di Indonesia dengan tulisannya mengenai persyaratan dan tantangan di bidang administrasi pertanahan yang harus kita hadapi. Akhirnya, kami mengangkat satu artikel dari Divisi Desentralisasi dan Pemerintahan Lokal tentang peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di era otonomi dan persepsi daerah terhadap PAP.*

Regards/Salam,

**Sudarno Sumarto**



# WHAT IS THE LAP?

## *Apa itu PAP?*

The Indonesian Land Administration Project (LAP) is a government program aimed at accelerating land registration, improving the current system of land administration and developing a policy on land which is feasible in the long term. The registration program records land parcels and tenure rights in the national register (*Buku Tanah*) kept by the National Land Agency (*Badan Pertanahan Nasional* or BPN) and issues certificates (*Sertifikat Tanah*) to the registered owners. The project intends to change the sporadic and passive approach to land registration, making it more proactive and systematic. It is hoped that the result will be a speedier and more efficient government performance in land registration.

The LAP has become important because the BPN has endeavored to reform the bureaucratic system involved in land registration services, including: i) expanding the points of service from the BPN Offices at the kabupaten/kota level to the "Base Camps" which will serve as units at the *kelurahan* or *desa* level; ii) delegating responsibility for issuing certificates from the Head of the BPN Office to the Head of the Adjudication Team in the Base Camps; iii) implementing a partnership with the private sector to map and measure land parcels; and iv) implementing a partnership with the community to determine the jurisdictional data of land ownership. The Adjudication Team has proactively compiled data on land ownership, assisted with resolving disputes and completing the documents required to issue land certificates, as well as collecting data "door to door" on each parcel of land. It is hoped that these initiatives will make the process of land registration easier, speedier and cheaper.

The LAP aims to register 75 million land parcels by 2020. The first stage of the project was carried out over 5 years, registering 2 million parcels of land. SMERU's research findings on the systematic land registration process are outlined in this issue of the SMERU Newsletter.<sup>1</sup> ■ **(Bambang Soelaksono, Social Monitoring and Qualitative Analysis Division/SMQA)**

<sup>1</sup> The complete report of these findings is available in SMERU's research Report: *An Impact Evaluation of Systematic Land Titling under the Land Administration Project (LAP)*, May, 2002.



One of the LAP areas surveyed by SMERU in Palembang, South Sumatra  
Salah satu lokasi penelitian PAP oleh SMERU di Palembang, Sumatra Selatan

Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) adalah program pemerintah yang diarahkan untuk melaksanakan percepatan pendaftaran tanah, peningkatan sistem administrasi pertanahan, dan pengembangan kebijakan pertanahan jangka panjang. Program pendaftaran ini mencatat bidang-bidang tanah dan hak guna tanah dalam Buku Tanah yang disimpan di Balai Pertanahan Nasional dan menerbitkan Sertifikat Tanah bagi pemilik tanah yang terdaftar. Ide dasar percepatan penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah perubahan pendekatan pasif dan sporadis menjadi proaktif dan sistematis. Melalui perubahan pola pendekatan ini diharapkan kinerja pemerintah dalam pendaftaran tanah meningkat pesat.

PAP telah menjadi penting karena BPN telah mencoba mereformasi birokrasi sistem pelayanan pendaftaran tanah, antara lain dengan cara: (i) menyebar titik-titik layanan dari tingkat Kantor BPN Kabupaten/Kota ke "Base Camp" sebagai unit pelayanan di tingkat kelurahan/desa; (ii) mendelegasikan tanggungjawab penerbitan sertifikat dari Kepala Kantor BPN kepada Ketua Tim Ajudikasi pada Base Camp; (iii) melakukan kemitraan dengan swasta dalam pemetaan dan pengukuran bidang tanah; dan (iv) menciptakan kemitraan dengan masyarakat dalam pelaksanaan data juridis kepemilikan tanah. Tim Ajudikasi secara proaktif mendata kepemilikan tanah, membantu menyelesaikan perselisihan dan kelengkapan dokumen yang diperlukan untuk membuat sertifikat, melakukan pengukuran tanah, dan "dari pintu ke pintu" mendata setiap persil tanah. Dengan cara ini kegiatan pendaftaran tanah diharapkan menjadi lebih mudah, cepat dan murah.

PAP menetapkan target bahwa 75 juta bidang tanah akan terdaftar sebelum tahun 2020. Tahap pertama proyek yang lamanya 5 tahun telah selesai dan telah mampu mendaftarkan sekitar 2 juta bidang tanah. Temuan-temuan utama dari hasil penelitian Tim SMERU tentang pendaftaran tanah sistematis tersebut dilaporkan dalam buletin SMERU kali ini.<sup>1</sup> ■ **(Bambang Soelaksono, Divisi Pemantauan Sosial dan Analisis Kualitatif/PSAK)**

<sup>1</sup> Laporan lengkap dapat dibaca dari Laporan Penelitian SMERU, "Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui Proyek Administrasi Pertanahan (PAP)", Mei 2002.





This village in Kabupaten Karawang is one of the areas where the LAP took place

*Desa di Kabupaten Karawang ini termasuk salah satu wilayah pelaksanaan PAP*

#### SOCIALIZATION

The socialization activities of the LAP took place at the neighbourhood (RT/RW) level and on the whole were well organized. Lower-level unpaid village officials such as neighbourhood heads (*ketua RT/RW*) played a major part in the socialization process. The survey found no differences between urban, semi-urban and rural areas in the socialization of the LAP. More than 90% of respondents stated that they had received sufficient information about the requirements to be met. Only half of the respondents, however, obtained information at formal meetings. Information was also passed on informally by word of mouth. Non-participants generally heard about the LAP from other members of the community. Brochures, banners and other types of printed announcements played a relatively insignificant role in the socialization of the LAP.

#### THE COST OF LAP CERTIFICATION

The official charge per land parcel for LAP certification was Rp11,500 in urban and semi-urban areas and Rp2,500 in rural areas. Information from respondents, however, indicated that the average cost for the certificate itself was Rp13,204 and that the actual expenditure on certification ranged from zero to Rp100,000 because of supplementary costs. The total average cost was Rp36,449 with the inclusion of other charges and was higher in urban and semi-urban areas than in rural areas.

#### REASONS FOR NOT PARTICIPATING IN THE LAP

The common reasons for non-participation were lack of funds and inadequate documentation. The other reasons included people owning an extremely small piece of land that they felt did not warrant the cost of certification. Even though that cost was low, people did not believe that the LAP would eventuate and so did not bother to submit an application for land registration. Approximately 15% of the 84 non-participant respondents said that they did not have the opportunity to participate in the LAP because they could not submit adequate proof of their ownership claims.

# SYSTEMATIC LAND TITLING IN THE FIELD

## *Pendaftaran Tanah Sistematis di Lapangan*

#### SOSIALISASI

Sosialisasi PAP dilakukan di tingkat RT/RW, dan secara keseluruhan telah dilaksanakan dengan baik. Aparat desa di tingkat bawah yang tidak menerima gaji (*ketua RT/RW*) memainkan peran yang sangat besar dalam sosialisasi PAP. Hasil survei menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan antara wilayah perkotaan, semi-perkotaan dan perdesaan dalam sosialisasi PAP. Lebih dari 90% responden menyatakan bahwa mereka telah menerima informasi yang cukup tentang persyaratan yang harus dipenuhi. Akan tetapi hanya setengah dari responden yang mengetahui tentang PAP dari pertemuan formal. Responden non-peserta PAP umumnya mengetahui program ini melalui anggota masyarakat lainnya. Peranan brosur, spanduk dan jenis pengumuman cetak lainnya relatif tidak signifikan dalam sosialisasi PAP.

#### BIAYA SERTIFIKASI PAP

Biaya resmi sertifikat PAP per bidang tanah Rp11.500 di wilayah perkotaan dan semi perkotaan dan Rp2.500 di wilayah perdesaan. Namun, informasi dari responden menunjukkan bahwa biaya rata-rata untuk sertifikat Rp13.204, dan dalam prakteknya biaya sertifikat yang dikeluarkan responden berkisar antara nol hingga Rp100.000 karena ada tambahan biaya lainnya. Total rata-rata biaya adalah Rp36.449 termasuk biaya lain-lain, lebih tinggi di wilayah perkotaan dan semi perkotaan daripada di wilayah perdesaan.

#### ALASAN TIDAK BERPARTISIPASI DALAM PAP

Alasan paling umum yang dikemukakan kelompok non-peserta PAP adalah karena pada saat pendaftaran tidak memiliki cukup uang dan dokumen yang disyaratkan. Alasan lainnya adalah karena hanya memiliki tanah yang sangat sempit dan mereka merasa bahwa nilai tanah tidak sesuai dengan biaya sertifikat meskipun ongkosnya murah, dan karena masyarakat tidak percaya terhadap PAP sehingga mereka tidak mengajukan permohonan untuk mendapat sertifikat. Sekitar 15% dari 84 responden non-peserta PAP mengatakan bahwa mereka tidak memiliki kesempatan untuk ikut serta dalam PAP karena mereka tidak dapat melengkapi persyaratan bukti kepemilikan tanah.

## THE ECONOMIC AND SOCIAL IMPACTS OF THE LAP

The question which frequently demands our attention when evaluating government projects is to what extent are there positive benefits or negative impacts of the project. Are there any benefits? Or, conversely is the community worse off?

SMERU's research indicates that the systematic land titling through the LAP has been positively received by the community. Almost all respondents (98.4%) in the survey stated that the LAP was beneficial (Table 1). The majority of participants (94.7%) also said that the time, effort, and expense needed to obtain a certificate through the LAP were small by comparison with the usefulness of the certificate. More than half felt that the certificate would be very useful, while 39% mentioned the low cost and the easy process as benefits. In saying this, respondents were *di kemudian hari* making comparisons with the effort, money and time taken to obtain a certificate through the sporadic program. Approximately 70% of respondents believe that they now have greater security of tenure as a land certificate recognizes their ownership rights.

With expansion in land titling through the LAP, there has been an overall increase of 12.8% in the mortgaging of land with certificates as collateral. This figure was obtained by comparing the differences in the percentage of respondents who mortgaged land before and after obtaining a LAP certificate. The highest increase was in rural areas (28.4%), followed by semi-urban (13.4%) and urban areas (2.5%). Analysis of monthly per capita household expenditure basis reveals a U-shaped pattern in the use of certificates to obtain credit, as shown in Table 2. For example, the highest figure (15.2%) occurs among respondents in Quintile 1<sup>1</sup>, while the lowest is in Quintile 3 (9%) and the second highest is in Quintile 5 (14.7%). This implies that those with the highest and the lowest incomes are more likely to use land certificates to obtain credit.



The owner of this parcel has obtained a land certificate through the LAP, believing that land certification will give him greater security of tenure and help to avoid disputes over land ownership

*Pemilik bidang tanah ini telah memiliki sertifikat tanah karena yakin bahwa pensertifikatan tanah akan memberikan kepastian kepemilikan tanah, juga untuk menghindari konflik karena sengketa tanah*

Table /Tabel 1.  
Reasons Why Participants Find a LAP Certificate Useful  
Alasan Responden Peserta bahwa PAP Bermanfaat (n=986)

Reason	%
Ownership of land is legally strong <i>Kepemilikan kuat secara hukum</i>	47.2
A certificate gives a feeling of security <i>Sertifikat memberi rasa aman</i>	24.9
A certificate can be used as collateral <i>Sertifikat dapat dijaminkan</i>	19.9
Certificated land can be sold more easily <i>Tanah bersertifikasi mudah dijual</i>	2.3
The value of the land will increase <i>Harga tanah akan meningkat</i>	1.8
Other reasons <i>Alasan lainnya</i>	3.9
Total	100

## DAMPAK EKONOMI DAN SOSIAL PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK

*Pertanyaan yang sering menggelitik kita dalam menyikapi setiap proyek pemerintah adalah sejauh mana manfaat atau dampak positif yang dirasakan atau dampak negatif yang ditimbulkan oleh proyek tersebut. Apakah memberikan manfaat? Atau bahkan sebaliknya merugikan masyarakat?*

Hasil penelitian SMERU menunjukkan bahwa pendaftaran tanah secara sistematis melalui PAP diterima masyarakat secara positif. Hampir semua (98,4%) responden peserta PAP menyatakan PAP bermanfaat (Tabel 1). Mayoritas (94,7%) juga menyatakan bahwa curahan waktu, tenaga, dan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan sertifikat melalui PAP lebih kecil dibandingkan dengan manfaat memiliki sertifikat tersebut. Lebih dari separuh responden merasa bahwa sertipikat tersebut akan sangat bermanfaat, sementara 39% menyatakan bahwa biaya murah dan proses yang mudah merupakan manfaat yang dirasakan secara langsung. Dengan menyatakan demikian para responden membandingkan antara kesulitan, jumlah uang dan waktu yang dibutuhkan untuk memperoleh sertifikasi melalui program sporadik. Sekitar 70% responden percaya bahwa mereka sekarang memiliki kepastian kepemilikan yang lebih besar dengan memegang sebuah sertifikat tanah yang mengakui hak kepemilikan mereka.

Dengan adanya sertifikasi tanah melalui PAP, secara keseluruhan tercatat adanya kenaikan 12,8% responden yang memperoleh kredit dengan menggunakan sertifikat PAP sebagai agunan. Persentase ini diperoleh dari membandingkan perbedaan persentase responden yang mengagunkan tanahnya sebelum dan sesudah memperoleh sertifikat tanah. Peningkatan tertinggi kredit terjadi di wilayah perdesaan (28,4%), diikuti wilayah semi-perkotaan (13,4%) dan perkotaan (2,5%). Analisis pengeluaran bulanan per kapita per rumah tangga menunjukkan pola kurva U dalam penggunaan sertifikat PAP untuk mendapatkan kredit sebagaimana tampak dalam Tabel 2. Dampak tertinggi ditemui diantara responden dalam Kuintil 1<sup>1</sup> (15,2%) dan tertinggi kedua pada Kuintil 5 (14,7%), sedangkan yang terendah pada Kuintil 3 (9%). Ini menunjukkan bahwa mereka yang berpenghasilan tertinggi dan terendah mempunyai kemungkinan yang lebih tinggi untuk memanfaatkan sertifikat tanah sebagai jaminan untuk mendapatkan kredit.

**Table/Tabel 2.**  
**Respondents Using a Land Certificate as Collateral to Obtain Credit**  
**Rumahtangga yang Menggunakan Sertifikat/Surat Tanahnya sebagai Agunan untuk mendapatkan Kredit**

Type of region/ Quintile of per Capita Expenditure Jenis Wilayah/ Pengeluaran Per Kapita	LAP Participants Peserta PAP				Control Group Kelompok Kontrol				Difference between LAP Participants and Control Group Selisih PAP dan Kontrol
	N Jumlah RT	Before LAP Sebelum PAP (%)	After LAP Sesudah PAP (%)	Differ- ence Selisih (%)	N Jumlah RT	Before LAP Sebelum PAP (%)	After LAP Sesudah PAP (%)	Differ- ence Selisih (%)	
<b>By Type of Region/Berdasarkan Jenis Wilayah:</b>									
Urban Perkotaan	362	4.1	7.2	3.0	177	2.8	3.4	0.6	2.4
Semi-urban Semi- Perkotaan	422	7.1	18.7	11.6	219	6.4	4.6	-1.8	13.4
Rural Perdesaan	218	4.1	30.7	26.6	112	12.5	10.7	-1.8	28.4
<b>By Average per Capita Household Expenditure/Berdasarkan Kuintil Pengeluaran Rumahtangga per Kapita:</b>									
Q1	192	2.1	14.1	12.0	92	6.5	3.3	-3.3	15.2
Q2	198	3.0	13.6	10.6	100	6.0	3.0	-3.0	13.6
Q3	200	7.0	18.0	11.0	102	3.9	5.9	2.0	9.0
Q4	200	6.0	17.5	11.5	100	8.0	8.0	0.0	11.5
Q5	210	8.6	22.4	13.8	113	8.0	7.1	-0.9	14.7
Total	1,002	5.4	17.2	11.8	508	6.5	5.5	-1.0	12.8

Note:

- a) Total LAP respondent households = 1,002 rather than 1,004 because of two missing values on LAP impact/ Total rumahtangga PAP = 1002 bukan 1004 karena ada dua rumahtangga yang tidak menjawab dampak PAP.
- b) Two LAP respondents (out of 1002) gave no information about monthly household expenditure/ Dua rumahtangga peserta PAP (dari 1002) tidak memberi informasi pengeluaran rumah tangga perbulan.
- c) One control group respondent gave no information about monthly household expenditure/ Satu rumahtangga kontrol tidak memberikan informasi pengeluaran rumah tangga perbulan.
- d) Quintiles for per capita household expenditure have been calculated at sub-district (kecamatan) level/ Kuintil pengeluaran rumahtangga per kapita dihitung di tingkat kecamatan.

Survey data indicates that, according to respondents, the LAP caused the Land and Buildings Tax to rise by an average of 33.2%. The highest increase was in urban areas and the lowest in semi-urban locations. However, after the implementation of the LAP, there were no increases in village levies and no new fees or charges were introduced.

In considering whether any groups in the community have not benefited from the LAP, the survey looked at the impact on women. The majority of respondents (89.9%) stated that there was no discrimination towards women. However, the survey data reveals a strong tendency for the husband's name to be put on the certificate in cases where land has been purchased jointly after marriage. In 70.9% of cases the husband's name has been used with only 16.9% in the wife's name and 3% in both names. The tendency is somewhat greater in urban areas than in rural areas (Table 3). The reason given by the majority (86%) of respondents for this trend was that the decision

Data survei memperlihatkan bahwa menurut responden PAP juga menyebabkan kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) rata-rata 33,2%. Kenaikan tertinggi terjadi di wilayah perkotaan sementara yang terendah di wilayah semi perkotaan. Di desa tidak ada peningkatan retribusi, dan tidak ada pungutan baru karena adanya sertifikat PAP di semua wilayah.

Untuk mengetahui apakah ada kelompok masyarakat yang tidak mendapat manfaat dari PAP, penelitian ini mengkaji dampak PAP terhadap kelompok perempuan. Mayoritas responden (89,9%) menyatakan bahwa tidak ada diskriminasi terhadap pemilik tanah perempuan selama proses PAP berlangsung. Namun, data survei menunjukkan adanya kecenderungan yang kuat untuk mencantumkan nama suami pada tanah yang dibeli bersama oleh suami-istri setelah menikah. Nama suami dicantumkan dalam 70,9% kasus, sementara nama istri hanya 16,9%, dan nama suami dan istri 3%. Kecenderungan ini semakin besar di wilayah perkotaan dibandingkan di wilayah perdesaan (Tabel 3). Alasan yang

.....to page/ke halaman 8

Origin of Land Asal Tanah	No. of Certificates Jumlah Sertifikat	Name on LAP Certificate Nama pada Sertifikat (%)			
		Husband Suami	Wife Istri	Husband + Wife Suami + Istri	Other Person Orang lain
<b>Urban/Perkotaan</b>					
Inherited from husband's parents <i>Warisan dari orangtua suami</i>	107	66.4	7.5	0.0	26.2
Inherited from wife's parents <i>Warisan dari orangtua istri</i>	61	6.6	63.9	0.0	29.5
Purchased by husband before marriage <i>Dibeli suami sebelum menikah</i>	17	58.8	0.0	0.0	41.2
Purchased by wife before marriage <i>Dibeli istri sebelum menikah</i>	3	33.3	66.7	0.0	0.0
Purchased by husband after marriage <i>Dibeli suami setelah menikah</i>	131	81.7	13.0	0.8	4.6
Purchased by wife after marriage <i>Dibeli istri setelah menikah</i>	12	0.0	83.3	0.0	16.7
Purchased jointly by husband and wife after marriage <i>Dibeli bersama suami-istri setelah menikah</i>	91	76.9	14.3	3.3	5.5
<i>Subtotal/Subjumlah</i>	234	75.6	17.1	1.7	5.6
Other origin <i>Lainnya</i>	4	75.0	0.0	0.0	25.0
<b>Total/total</b>	<b>426</b>	<b>62.4</b>	<b>20.9</b>	<b>0.9</b>	<b>15.7</b>
<b>Semi-urban/Semi perkotaan</b>					
Inherited from husband's parents <i>Warisan dari orangtua suami</i>	371	77.1	1.4	0.0	21.6
Inherited from wife's parents <i>Warisan dari orangtua istri</i>	157	5.1	82.8	0.0	12.1
Purchased by husband before marriage <i>Dibeli suami sebelum menikah</i>	11	81.8	18.2	0.0	0.0
Purchased by wife before marriage <i>Dibeli istri sebelum menikah</i>	2	0.0	100.0	0.0	0.0
Purchased by husband after marriage <i>Dibeli suami sebelum menikah</i>	80	72.5	6.3	1.3	20.0
Purchased by wife after marriage <i>Dibeli istri sebelum menikah</i>	4	0.0	100.0	0.0	0.0
Purchased jointly by husband and wife after marriage <i>Dibeli bersama suami istri setelah menikah</i>	92	67.4	17.4	4.4	10.9
<i>Subtotal/Subjumlah</i>	176	68.2	14.2	2.8	14.8
Other origin/ <i>Lainnya</i>	2	0.0	0.0	0.0	100.0
<b>Total</b>	<b>719</b>	<b>58.8</b>	<b>22.8</b>	<b>0.7</b>	<b>17.7</b>
<b>Rural/Perdesaan</b>					
Inherited from husband's parents <i>Warisan dari orangtua suami</i>	219	74.0	3.2	0.0	22.8
Inherited from wife's parents <i>Warisan dari orangtua istri</i>	71	7.0	80.3	0.0	12.7
Purchased by husband before marriage <i>Dibeli suami sebelum menikah</i>	5	80.0	20.0	0.0	0.0
Purchased by wife before marriage <i>Dibeli istri sebelum menikah</i>	-	-	-	-	-
Purchased by husband after marriage <i>Dibeli suami sebelum menikah</i>	42	81.0	7.1	2.4	9.5
Purchased by wife after marriage <i>Dibeli istri sebelum menikah</i>	6	66.7	33.3	0.0	0.0
Purchased jointly by husband and wife after marriage <i>Dibeli bersama suami-istri setelah menikah</i>	54	66.7	20.4	0.0	13.0
<i>Subtotal/Subjumlah</i>	102	72.6	15.7	1.0	10.8
Other origin/ <i>Lainnya</i>	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>397</b>	<b>61.7</b>	<b>20.4</b>	<b>0.3</b>	<b>17.6</b>

Table/Tabel 3.  
Names on LAP Certificates by Origin of  
Land and Type of Region  
*Nama pada Sertifikat PAP Menurut Asal  
Tanah dan Jenis Wilayah*





Profiles of some LAP recipients  
*Profil penerima Sertipikat tanah melalui PAP*

about whose name should go on the certificate was made by the husband and wife together. National Land Agency officials (BPN officials), however, stated that they used the name written on a deed of sale or a receipt in preparing LAP certificates for purchased land.

In attempting to identify any distinctions between rich and poor in the granting of LAP land certificates, the survey collected data for monthly household expenditure as a proxy for income. Data is expressed in quintiles. SMERU found that the proportion of the average number of land parcels certificated through the LAP in all quintiles is greater than 90% (Table 4). This indicates that systematic land registration touched all groups within the community.

There was no indication of ethnic discrimination against landholders during the LAP process. Only one Chinese citizen in the LAP survey area was required to provide further information in the form of proof of citizenship when submitting a LAP application. ■  
**(Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)**

<sup>1</sup> Quintile 1 consists of respondents whose households have the lowest monthly per capita expenditure, while Quintile 5 has the highest.

diberikan oleh mayoritas (86%) responden tentang kecenderungan ini adalah karena nama yang ditulis dalam sertifikat merupakan keputusan bersama antara suami dan istri. Akan tetapi para petugas BPN menyatakan bahwa mereka menggunakan nama yang tercantum dalam akte jual-beli atau akte waris dalam menyiapkan sertifikat PAP untuk tanah yang dibeli.

Sebagai upaya untuk mengidentifikasi perbedaan antara kelompok kaya dan kelompok miskin yang menerima sertifikat tanah, penelitian ini juga menghimpun data mengenai pengeluaran bulanan rumah tangga sebagai pendekatan/representasi data pendapatan. Data ini dinyatakan dalam kuintil. SMERU menemukan bahwa proporsi rata-rata jumlah persil tanah yang disertifikatkan melalui PAP pada semua kuintil pengeluaran rata-rata rumah tangga per kapita lebih besar dari 90% (Table 4). Hal ini mengindikasikan bahwa pendaftaran tanah sistematis menyentuh semua lapisan masyarakat.

Tidak ada indikasi diskriminasi etnis dalam pelayanan PAP. Ditemukan hanya satu WNI keturunan Tionghoa di wilayah survei PAP yang diminta agar melengkapi syarat tambahan berupa surat bukti kewarganegaraan ketika menyerahkan permohonan PAP. ■ **(Tim Divisi PSAK)**

<sup>1</sup> Kuintil 1 adalah pengeluaran per kapita rumah tangga per bulan terendah, sementara Kuintil 5 adalah yang tertinggi.

Quintile <i>Kuintil</i>	All Land Parcels <i>Total Bidang Tanah</i> (n=1002)		LAP Certificates <i>Sertifikat PAP</i> (n=1002)		Proportion <i>Proporsi</i> (%)	
	No. of Parcels <i>Jumlah</i> <i>Bidang</i>	Size of Parcels <i>Luas Tanah</i> (m <sup>2</sup> )	No. of Parcels <i>Jumlah</i> <i>Bidang</i>	Size of Parcels <i>Luas Tanah</i> (m <sup>2</sup> )	No. of Parcels <i>Jumlah</i> <i>Bidang</i>	Size of Parcels <i>Luas Tanah</i> (m <sup>2</sup> )
Quintile 1	1.5	478.1	1.4	478.9	94.5	100.0
Quintile 2	1.6	590.8	1.6	555.6	98.2	94.0
Quintile 3	1.7	517.7	1.7	505.6	99.4	97.7
Quintile 4	1.7	509.6	1.6	437.8	92.9	85.9
Quintile 5	1.7	713.9	1.9	534.2	91.3	74.8

**Table/Tabel 4.**  
**Average Number of Land Parcels**  
**Certificated through the LAP by**  
**Expenditure Quintile**  
**Jumlah Bidang Tanah Rata-rata**  
**yang Disertifikatkan melalui PAP**  
**Menurut Kuintil Pengeluaran**



# THE SOCIO-ECONOMIC IMPACT OF SYSTEMATIC LAND TITLING

## *Dampak Sosial-ekonomi Pendaftaran Tanah Sistematis*



Land owners consider the certification of their residential plots very important to guarantee land security and ownership.

Pemilik tanah berpendapat bahwa persertifikasian tanah hunian sangat penting untuk menjamin keamanan dan kepemilikan tanah

The research carried out by SMERU also sought to capture the wider influences of systematic land titling through LAP. This includes the impact of the project on land values, investment in land, the changes in land use, as well as the land market.

SMERU's research indicates that systematic land titling through the LAP has had a significant impact on the value of land which has risen by an average of 64.5% since the LAP was carried out. The highest increase (133.2%) has occurred in urban areas, while semi-urban areas have experienced a 32.8% and rural areas a 64.6% increase (Table 5). The net effect of LAP certification on investment in land improvements is estimated to be only around 5.3%. The highest effect (12.3%) was found in rural areas. Most of the improvements that were recorded consisted of the building or repair of houses, but in some cases they took the form of a change in land use, with rice-fields being replaced by a house.

Systematic land titling through the LAP has had a net increase of 1.7% on the extent of land transactions in the survey locations. The type of land most commonly sold has been home-lots (2.1%) followed by non-irrigated land (1.8%). The effect of the LAP on irrigated rice-fields has been negative (Table 6).

Penelitian yang dilakukan SMERU juga ingin menangkap dampak yang lebih luas dari adanya pendaftaran tanah secara sistematis melalui PAP. Hal yang ingin dilihat antara lain adalah dampak PAP terhadap harga tanah, investasi dalam bentuk lahan, perubahan dalam pemanfaatan, serta pasar tanah.

Hasil penelitian SMERU menunjukkan bahwa sertifikasi tanah secara sistematis melalui PAP memberi pengaruh cukup signifikan terhadap nilai/harga tanah, yaitu naik rata-rata 64,5%. Kenaikan tertinggi (133,2%) terjadi di wilayah perkotaan. Di wilayah semi perkotaan 32,8% dan di pedesaan 64,6% (Tabel 5). Sementara pengaruh terhadap investasi untuk peningkatan/perbaikan tanah diperkirakan hanya mencapai sekitar 5,3%. Pengaruh tertinggi (12,3%) ditemui di wilayah pedesaan. Kebanyakan peningkatan/perbaikan tanah tersebut berupa pembangunan dan perbaikan rumah, dalam beberapa kasus juga terjadi perubahan dalam pemanfaatan tanah, misalnya dari areal sawah menjadi rumah.

Sertifikasi PAP berpengaruh pada kenaikan jumlah transaksi tanah di lokasi penelitian meskipun kecil (1,7%). Jenis tanah yang paling sering dijual adalah pekarangan/rumah (2,1%) diikuti oleh tanah non-irigasi (1,8%). Dampaknya terhadap sawah irigasi sejauh ini adalah negatif (Tabel 6).

Pengaruh lain yang lebih luas dari sertifikasi PAP juga disebutkan oleh para responden kunci, yaitu pendirian kantor-kantor notaris PPAT baru di kota kecamatan-kecamatan dimana sertifikasi PAP dilaksanakan. Hal ini memberikan gambaran bahwa kini kebutuhan adanya jasa pelayanan notarial semakin meningkat. Namun sebaliknya, pemasukan pendapatan kecamatan dan desa mengalami penurunan sejak transaksi tanah yang ditangani kepala desa/lurah dan Camat berkurang.

**Table/Tabel 5.**  
Average Increases in Nominal Land Prices After LAP Certification by Type of Region  
Rata-rata Kenaikan Harga Tanah Setelah Sertifikat PAP Menurut Wilayah

Type of Region Jenis Wilayah	Land with a LAP Certificate Tanah dengan Sertifikat PAP		Control Group Kelompok Kontrol		Difference Perbedaan (%)
	N Jumlah Observasi	Price Increase Kenaikan Harga (%)	N Jumlah Observasi	Price Increase Kenaikan harga (%)	
Urban Perkotaan	213	228.6	36	95.4	133.2
Semi-urban Semi perkotaan	282	181.9	133	149.1	32.8
Rural Perdesaan	139	208.2	47	143.6	64.6
Total	634	203.4	216	138.9	64.5

**Table/Tabel 6.**  
**Land Sold Since the LAP by Type of Land Use**  
**Tanah Yang Dijual Sejak Kegiatan PAP Menurut**  
**Penggunaan Tanah**

Land Use Tata guna lahan	LAP Participants Peserta PAP			Control Group Kelompok Kontrol			Difference between LAP and Control Perbedaan antara Peserta PAP dan Kelompok Kontrol (%)
	No. of Parcels Jumlah Bidang Tanah	No. of Parcels Sold Jumlah Bidang Tanah yang dijual	% of Parcels Sold Proporsi Tanah yang dijual (%)	No. of Parcels Jumlah Bidang Tanah	No. of Parcels Sold Jumlah Bidang Tanah yang dijual	% of Parcels Sold Proporsi Tanah yang dijual (%)	
Home-lots Pekarangan/ Rumah	947	32	3.4	465	6	1.3	2.1
Rice-fields Tanah Sawah	34	2	5.9	22	2	9.1	-3.2
Non-irrigated Land Tanah Kering	17	2	11.8	10	1	10.0	1.8
Other Uses Tanah Peruntukan Lainnya	4	1	25.0	11	1	9.1	15.9
Total	1,002	37	3.7	508	10	2.0	1.7

The additional aspects of the wider impact of LAP were mentioned by key respondents. New offices have been established by notaries in those *kecamatan* towns where LAP land titling has taken place. This implies that there is now more demand for notarial services. However, the income received by the *kecamatan* and villages has been decreasing since land transactions have been controlled by the village head and Camat.

Prior to implementing the LAP, the sale or purchase of traditional land always included the head of the village or *kelurahan*, both when preparing the documentation and as a witness to certification of the land deeds. These deeds were usually issued by the Camat who is himself a PPAT (*Pejabat Pembuat Akta Tanah*, an official with the authority to prepare land deeds), by paying approximately 10% of the sale price, half of which was forwarded to the village treasury. However, land transactions are being increasingly handled by PPAT notaries rather than by the village heads and Camat. The community prefers to use a notary because it is much cheaper (the cost of the deed is only 1% of the sale price). The impact is felt most strongly in those villages that have no other sources of local revenue apart from charges for land transactions. Consequently, following the implementation of the LAP, village and *kecamatan* offices have lost one of their main sources of revenue. This needs to be given due attention by the local governments, particularly because it is related to the financial capacity of the regions.

One positive impact of the LAP on nearby villages and *kelurahan* has been increased awareness of the benefits of certification. There is, however, no indication that the LAP has encouraged an increase in sporadic land registration. For that reason many communities are attempting to establish a *swadaya* (self-help) system of land titling that would be somewhat more expensive than the LAP, yet much cheaper than sporadic registration.

The amounts paid for *swadaya* certification was approximately Rp150,000 per parcel of land (in Baturaden, Central Java) and Rp350,000 (in Ciganjur, South Jakarta). Many feel that the cost of a certificate should be related to the size of the parcel of land, while others suggest that their should be a scale of charges that would reflect the location of the land, proximity to transport and the other factors mentioned above. ■ (Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)

Sebelum adanya PAP jual-beli tanah-tanah yang berstatus tanah adat selalu melibatkan kepala desa/kelurahan, baik dalam penyiapan surat-surat maupun sebagai saksi dalam pembuatan akta jual-beli. Akta jual-beli biasanya dilakukan melalui Camat yang juga selaku PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah), dengan biaya rata-rata sekitar 10% dari harga jual, separuh diantaranya akan masuk ke kas desa. Namun setelah ada sertifikat PAP, jual-beli tanah umumnya dilakukan di notaris selaku PPAT, tanpa perlu melibatkan unsur desa maupun kecamatan. Masyarakat lebih suka ke notaris karena biayanya jauh lebih murah (biaya akta jual-beli hanya sekitar 1% dari harga jual) Dampaknya sangat dirasakan oleh desa-desa yang tidak mempunyai sumber pendapatan desa kecuali penerimaan dari transaksi jual-beli tanah. Oleh karena itu setelah adanya sertifikasi PAP, kantor desa maupun kecamatan kehilangan salah satu sumber penghasilannya yang utama. Hal ini perlu menjadi perhatian Pemda, terutama bila dikaitkan dengan kemampuan dana daerah-daerah.

Salah satu dampak positif dari pelaksanaan PAP terhadap desa-desa dan kelurahan di sekitar wilayah peserta PAP adalah timbulnya kesadaran masyarakat yang lebih tinggi mengenai manfaat sertifikat. Namun tidak ada indikasi bahwa PAP telah mendorong peningkatan pendaftaran tanah secara sporadik yang biayanya selalu sangat tinggi. Karena alasan tersebut banyak anggota masyarakat berusaha untuk mengadakan sistem pendaftaran tanah secara *swadaya* yang biayanya masih lebih mahal jika dibandingkan melalui PAP, tetapi masih jauh lebih murah daripada jika melalui pendaftaran secara sporadis.

Biaya sertifikasi melalui ajudikasi *swadaya* sekitar Rp150.000 per bidang tanah (di Baturaden, Jawa Tengah) sampai Rp350.000 (di Ciganjur, Jakarta Selatan) per bidang tanah. Banyak responden yang berpendapat bahwa biaya sertifikasi harus memperhitungkan luas persil, sementara yang lain mengusulkan adanya beberapa tingkat atau strata biaya yang mencerminkan lokasi tanah, kedekatan dengan fasilitas transportasi dan faktor-faktor lainnya yang telah disebut di atas. ■ (TIM Divisi PSAK)

# CAN THE LAP BE CONTINUED?

## *Dapatkah Proyek PAP dilanjutkan?*

The LAP has had a positive impact on increasing the speed of land ownership registration as well as providing security of tenure to landholders. However, if the LAP is to be continued in its present form, a number of implications warrant consideration.

Most importantly, priority in targeting should continue to be given to landholders in the lower socio-economic strata in all regions. The subsidy provided by the LAP to cover part of certification costs is difficult to justify if the benefits of LAP titling are to be shared by landholders in the higher socio-economic strata. There is, however, an urgent need to make sporadic titling as easy and as fast as LAP titling.

Policies concerning the cost of certificates should be reconsidered and should take into account the fact that many people in urban and some semi-urban areas can afford, and are willing, to pay more than what they presently pay for land certification through the LAP. However, this would necessitate the development of a more sophisticated scale of costs than the current one, which only differentiates between urban and rural locations. In addition, possibilities for *swadaya* (self-help) land registration on a local basis are required, without any attempt to make uniform regulations for all regions.

Within the LAP implementation process, SMERU has perceived there is scope for improvement in certain aspects: complete information and transparency about all aspects of land titling, particularly in the cost of the certificate itself and other associated charges imposed at the village level; socialization and dissemination of physical and legal information about land parcels for which certification applications can be widely used (including in regions relatively remote from the village/*kelurahan* office); greater precision in the surveying of land; forwarded data about land ownership to appropriate government agencies, including taxation offices as well as *kabupaten*, *kecamatan* and village administrative offices, in the interests of greater efficiency and order in land administration; at the same time the public should be given easy access to this information. Also attention should be given to providing payment for neighbourhood (RT/RW) heads in recognition of their very significant role in the implementation of the LAP.

*Program PAP telah memberi dampak positif dalam percepatan registrasi kepemilikan tanah, serta dalam memberikan kepastian hak atas kepemilikan tanah. Namun jika PAP akan dilanjutkan dalam bentuk seperti saat ini, beberapa implikasi dari temuan studi perlu dipertimbangkan.*

*Faktor terpenting adalah agar prioritas penerima manfaat tetap ditekankan pada pemilik tanah dari strata sosial-ekonomi yang rendah di semua wilayah. Subsidi yang disediakan oleh PAP untuk menutup sebagian dari biaya sertifikat akan sulit dipertanggungjawabkan apabila penerima manfaat PAP adalah pemilik tanah dari kelompok sosial-ekonomi atas. Namun, ada kebutuhan mendesak untuk melaksanakan pendaftaran tanah secara sporadik yang mudah dan cepat seperti prosedur pada PAP.*

*Kebijakan tentang besarnya biaya sertifikat perlu dipertimbangkan kembali dan harus didasarkan pada kenyataan bahwa banyak responden di wilayah perkotaan dan beberapa di wilayah semi perkotaan mampu membayar dan bersedia membayar lebih tinggi dari biaya sertifikasi tanah PAP. Tetapi hal ini akan memerlukan pengembangan skala pembiayaan yang lebih rinci dibandingkan dengan rumusan biaya yang saat ini berlaku, yang hanya membedakan wilayah perkotaan dan pedesaan. Disamping itu, dibutuhkan peluang untuk melakukan sertifikasi tanah secara swadaya menurut keadaan setempat tanpa harus membuat peraturan yang seragam untuk semua wilayah.*

*Dalam proses pelaksanaan PAP, SMERU melihat perlunya perbaikan pada beberapa aspek, yaitu informasi yang lengkap dan transparansi mengenai semua aspek pendaftaran tanah, khususnya biaya sertifikasi dan pungutan, sosialisasi dan pengumuman data fisik dan data yuridis bidang tanah yang mendapat sertifikat secara luas (termasuk wilayah yang relatif terpencil dari kantor desa/*kelurahan*); ketelitian dan ketepatan pengukuran yang lebih baik, penyampaian data hasil sertifikasi kepada instansi pemerintah terkait, termasuk ke kantor pajak, kantor kabupaten, kecamatan, dan kantor desa/*kelurahan*, serta perlunya kemudahan masyarakat dalam mengakses informasi ini. Juga perlu dipertimbangkan pemberian insentif bagi petugas desa/*kelurahan* (RT/RW) sebagai penghargaan atas peran mereka yang sangat besar dalam pelaksanaan PAP.*



SMERU researchers interview two respondents  
*Peneliti SMERU sedang mewawancarai dua responden*



The National Land Agency (BPN) and its regional Land Offices at the provincial, *kabupaten* and *kota* level should work more closely with government agencies responsible for land-related matters, for example, the Land and Buildings Tax (PBB) Agency. Close cooperation would offer certain advantages in:

- updating records on the part of the PBB agency so as to adjust figures to the size of parcels shown on land certificates; this would increase community confidence in both the taxation and the agrarian agencies; and
- developing a common recording system; this would provide the basis for the BPN to develop a new land certificate pricing system that includes other variables, since the PBB agency already operates on the principles of land use and location.

SMERU's research has shown that the LAP program cannot be applied in a uniform fashion in all regions, particularly those outside Java, due to significant differences in the systems of land rights that prevail in those regions. The LAP in its present form cannot be expected to form an instrument by which specific land problems can be solved. This applies to land considered to be state-owned (*tanah negara*) and also to land where certain non-typical traditional rights still exist. If the LAP is to make an even greater contribution in providing security of tenure to landholders, ways should be found to provide certificates for land parcels located in areas classed as state-owned. Furthermore, if ownership rights cannot be given, at least usage rights should be granted to those who have lived there for a certain number of years. Adoption of such a policy would require unqualified support from other government agencies. ■ (Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)

BPN Pusat dan Kantor Pertanahan tingkat propinsi dan kabupaten/kota harus bekerja lebih erat dengan instansi pemerintah yang berkaitan dengan masalah pertanahan, misalnya lembaga yang menangani Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Kerjasama yang erat ini akan memberikan beberapa keuntungan dalam hal:

- upaya pembaharuan catatan data yang menjadi bagian instansi PBB sehingga ukuran bidang tanah dapat disesuaikan dengan ukuran yang tercantum dalam sertifikat; hal ini akan menambah keyakinan masyarakat terhadap kedua instansi, kantor pajak dan lembaga pertanahan;
- membangun sistem pencatatan yang baik; hal ini akan memberikan dasar bagi BPN untuk mengembangkan sistem biaya sertipikat baru yang memasukkan variabel lain karena kantor PBB telah beroperasi berdasarkan prinsip penggunaan dan lokasi tanah.

SMERU juga mencatat, bahwa program PAP tidak dapat diterapkan secara seragam di semua wilayah, terutama wilayah di luar Pulau Jawa, karena perbedaan yang nyata dalam sistem hak tanah yang berlaku di wilayah tersebut. Bentuk PAP yang sekarang diterapkan tidak dapat diharapkan menjadi instrumen di wilayah yang masalahnya tidak dapat diselesaikan. Ini berlaku pada tanah negara dan juga tanah dimana masih ditemui hak adat yang tidak tipikal. Jika PAP ditujukan untuk memberikan sumbangan yang besar pada kepastian kepemilikan tanah, harus ada cara untuk menyediakan sertifikat pada tanah yang berstatus tanah negara. Lebih lanjut, jika hak milik tidak dapat diberikan, paling tidak hak guna bangunan (atau hak pakai) dapat diberikan bagi mereka yang telah menempati tanah tersebut selama bertahun-tahun. Penerapan kebijakan seperti ini memerlukan dukungan kuat dari instansi pemerintah lainnya. ■ (Tim Divisi PSAK)



There is scope for improvement in the implementation of the LAP

Masih diperlukan perbaikan dalam beberapa aspek pelaksanaan PAP

## A Communal Land Mapping Pilot Project

### *Program Pemetaan di Tanah Ulayat*

In November 1999, the World Bank agreed to assist the provincial-level Land Office in West Sumatra to conduct a community mapping pilot project in Nagari Tiga Jangko. The intention was that the boundaries of a *nagari* (an area of land belonging to a traditional-law community) would be mapped with participatory boundary delineation procedures for the traditional communal tenure (*ulayat*). Nagari Tigo Jangko was selected because it is the oldest traditional-law area in a relatively large geographical coverage. Furthermore, there had never been any problems with the implementation of Prona (the National Program of Land Certification) in this area.

SMERU's research confirmed the findings by the World Bank that the pilot project carried out, has differed from what was intended, and in reality has adopted the standard systematic adjudication approach (LAP). Instead of identifying the boundaries of *ulayat* land, the Land Office surveyed and mapped parcels within the residential area. The result was a Basic Technical Map showing some 1,505 land parcels. Copies are kept in the BPN office in Jakarta and in the provincial and *kabupaten* Land Offices, however these copies have not been forwarded to village officials and other stakeholders.

Up until the SMERU visit in April 2002, no land certificates had been issued through systematic registration as a follow-up to the mapping project. The reason given by the Kabupaten Land Office at Tanah Datar was the absence of information from the central BPN office about the continuation of World Bank funding. Although according to the World Bank, because the project has been carried out differently to what was intended, they decided to discontinue their assistance in 2001. In addition, less than 30% of traditional lineage family heads (uncles in this matrilineal society) objected to measuring, mapping, and land certification activities at the time when socialization of the program took place. Those who objected argued that if certificates were issued, traditional communal land or the *ulayat* land could be

*Pada November tahun 1999 Bank Dunia pernah mengadakan proyek percontohan di BPN Propinsi Sumatra Barat dalam rangka pemetaan tanah komunal di wilayah Nagari Tiga Jangko. Tujuannya adalah agar batas-batas suatu nagari (suatu wilayah tanah yang dimiliki oleh komunitas adat) dapat dipetakan melalui prosedur partisipatoris penetapan batas tanah ulayat (kepemilikan adat komunal) oleh masyarakat adat setempat. Nagari Tigo Jangko dipilih karena nagari ini merupakan wilayah adat tertua, dan cukup luas wilayahnya. Wilayah ini juga tidak pernah mengalami masalah dengan pelaksanaan Prona (Program Nasional Sertifikasi Tanah).*

*Hasil penelitian Tim SMERU mengkonfirmasi temuan Bank Dunia bahwa pelaksanaan proyek ini tidak sesuai dengan rencana awal PAP. Pelaksanaan proyek telah mengadopsi pendekatan adjudikasi sistematis standar (PAP) dan tidak mengidentifikasi batas tanah ulayat. Hasilnya adalah sebuah Peta Dasar yang menunjukkan 1.505 bidang tanah. Peta ini disimpan di kantor BPN di Jakarta, dan di Kanwil di tingkat propinsi dan kabupaten, namun salinan peta belum disampaikan kepada aparat desa dan pihak terkait lainnya.*

*Sampai dengan saat kunjungan Tim SMERU pada April 2002, tidak ada sertifikat yang diterbitkan melalui pendaftaran sistematis sebagai tindak lanjut pemetaan tersebut. Menurut penjelasan pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar, alasan tidak terbitnya sertifikat karena mereka sedang menunggu kabar dari BPN Pusat tentang kelanjutan dana dari Bank Dunia. Meskipun menurut Bank Dunia karena pelaksanaan proyek tidak sesuai dengan rencana awal maka Bank Dunia menghentikan bantuannya pada tahun 2001. Selain itu, kurang dari 30% kepala mamak waris tidak setuju dengan kegiatan pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran tanah tersebut pada saat sosialisasi program berlangsung. Alasannya, jika sertifikat dikeluarkan*

By using his land certificate as collateral, a local entrepreneur in Nagari Tigo Jangko was able to obtain a loan from the bank to set up a poultry farm

*Dengan menggunakan sertifikat tanahnya sebagai agunan, seorang pengusaha di Nagari Tigo Jangko setempat dapat memperoleh pinjaman dari bank untuk membuka usaha di bidang peternakan ayam*



bought and sold or used as bank collateral by relatives (specifically, nephews) without their knowledge. This would soon cause family or lineage land to disappear. By contrast, the reason given by nephews who rejected certification is the presence of land disputes within the family as a consequence of family heads selling lineage land without their knowledge. They fear that if certificates for individual ownership are issued, there will be an inequitable division of existing communal family land.

This example demonstrates the complex nature communal land registration. However, the sale and purchase of communal land which is not recorded in the regional land offices, the Nagari Traditional Law Assembly (KAN) or with the Head of Customary Law in the villages indicates the need to register communal land. The systematic registration of communal land (or other public land such as plantations, forests, land owned by the Sultan, and state-owned land), requires specific attention, particularly to avoid problems occurring in the future which are detrimental to those involved. ■ (Sri Kusumastuti Rahayu, Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)

maka tanah ulayat akan dapat diperjual-belikan atau dipergunakan sebagai agunan di bank tanpa perlu sepengetahuan para ninik mamak. Bila hal ini terjadi maka dapat menyebabkan tanah warisan atau tanah ulayat akan cepat hilang. Sebaliknya para keponakan menolak sertifikasi karena adanya perselisihan tanah dalam keluarga yang disebabkan ninik mamak menjual tanah keluarga tanpa sepengetahuan mereka, atau jika sertifikat tanah dikeluarkan dikhawatirkan akan menyebabkan pembagian tanah komunal yang kurang adil.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa penataan atau pendaftaran tanah ulayat cukup pelik. Tetapi kenyataan telah terjadinya jual-beli tanah ulayat yang tidak tercatat di kantor pertanahan maupun di Kerapatan Anak Nagari (KAN) atau oleh Penghulu Suku menunjukkan bahwa penataan tanah ulayat dibutuhkan. Pensertifikatan secara sistematis tanah ulayat (atau tanah milik publik lainnya, seperti tanah perkebunan, tanah kehutanan, tanah milik sultan, tanah negara, dsb.) perlu dilakukan dengan sikap kehati-hatian tinggi. Terutama untuk menghindari timbulnya permasalahan yang dapat merugikan berbagai pihak di kemudian hari. ■ (Sri Kusumastuti Rahayu, PSAK)

## Subdivision of Inherited Land from Deceased Parents

### *Pembagian Tanah Warisan dari Orang Tua Yang Telah Meninggal*

When the land certification program was being carried out in Gerdu Village, Kabupaten Karanganyar, local village officials prepared death certificates for deceased land owners to facilitate the adjudication process in cases of inherited land for which there was no will. An internal meeting (generally in the house of the hamlet head) was conducted by the Adjudication Team with the neighbourhood heads as witnesses to legalize the existing subdivision of the inherited land. The heirs had to be present to hear the legalization decision made by the Team. Those who could not be present had to send a Power of Attorney that would bind them to this decision. At the end of the meeting family members who were present signed or put their thumbprints on a document to indicate their agreement with the decision. By adopting this approach the Team sought to anticipate claims from other family members. ■ (Sri Budiayati, Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)



The certification of communal land is quite complicated, therefore it has to take a number of factors into account  
Pensertifikatan tanah ulayat cukup pelik, karena itu harus dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai hal

Ketika PAP dilaksanakan, di Desa Gerdu, Kabupaten Karanganyar, aparat desa setempat menyiapkan surat kematian bagi pemilik tanah yang telah meninggal dunia dalam rangka proses adjudikasi jika tidak ada surat warisan atas tanah warisan tersebut. Pertemuan internal (biasanya di rumah kepala kampung) ini diselenggarakan oleh Tim Adjudikasi dengan saksi Ketua RT untuk melegalisasi pemecahan tanah warisan tersebut. Ahli waris harus hadir untuk mendengarkan keputusan hukum yang dilakukan Tim. Ahli waris yang tidak hadir harus menyerahkan surat pernyataan bahwa di kemudian hari mereka tidak akan menuntut atas keputusan yang dibuat. Pada akhir pertemuan, ahli waris yang hadir harus menandatangani atau mencantumkan cap ibu jari mereka pada dokumen keputusan sebagai tanda bahwa mereka setuju dengan keputusan tersebut. Dengan cara ini, Tim Adjudikasi menjaga kemungkinan tuntutan dari anggota keluarga lainnya. ■ (Sri Budiayati, PSAK).



## Absentee Landlords

### *Pemilik Tanah Tidak Diketahui Keberadaannya*

The Bunut Wetan Village in Kabupaten Malang has 3,508 parcels of land within its boundaries. Of these, 2,921 parcels (83%) received certificates, while seven parcels, although put forward for adjudication, were rejected because of disputes that could not be resolved. The remaining 580 parcels, which represent 13% of all land parcels in the village, could not even be included in the adjudication process. This was because 77% of the owners of these 580 parcels could not be located or even identified. ■ (Akhmadi, Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)

Sometimes trees or concrete stakes are used to mark the boundaries of certified land

*Kadang-kadang pohon atau tiang beton dijadikan sebagai patok tanah yang bersertifikat*

Desa Bunut Wetan di Kabupaten Malang menurut batas wilayah yang ada memiliki 3.508 bidang tanah. Dari jumlah ini, sekitar 2.921 (83%) menerima sertifikat, sementara tujuh bidang tanah tidak dapat menerima sertifikat walaupun sudah diikutsertakan dalam program PAP karena sedang dalam sengketa yang tidak dapat diselesaikan. Sisanya 580 bidang tanah (13% dari semua bidang tanah yang ada di desa) tidak dapat diikutsertakan dalam proses adjudikasi karena 77% pemilik 580 bidang tanah tersebut tidak diketahui keberadaannya atau nama pemilik sebenarnya. ■ (Akhmadi, PSAK).



## Variations in Land Values in the Same Area

### *Variasi Nilai Tanah di Area yang Sama*

In Tangerang, due to the limited budget allocation for systematic land titling through LAP, the village authorities in the research area adopted a policy of having only home-lots and dry fields certified through the LAP. Qualitative information indicates that this approach has led to a significant price difference between rice-fields and these other two types of land. The value of rice-producing land is between Rp10,000 - 20,000 per square meter, whereas home lots and dry fields may fetch as much as Rp300,000 per square meter. This price difference is also affected by the fact that this location is adjacent to industrial and housing estates, therefore it has expanded as a residential area. Consequently, the price of the land in this area has become more expensive. ■ (Bambang Soelaksono, Social Monitoring and Qualitative Analysis Division)

Karena dana untuk melakukan pendaftaran tanah sistematis melalui PAP di Kabupaten Tangerang terbatas, maka aparat desa di wilayah penelitian mengambil kebijakan bahwa hanya tanah darat (perumahan/pekarangan dan tegalan/ladang) saja yang dapat diikutsertakan dalam PAP. Informasi kualitatif menunjukkan bahwa pendekatan ini menyebabkan perbedaan harga yang sangat tajam antara harga tanah persawahan dan tanah perumahan/pekarangan dan tegalan/ladang. Nilai tanah sawah Rp10.000 - Rp20.000 per m<sup>2</sup>, sementara harga tanah darat Rp300.000 per m<sup>2</sup>. Selain itu, perbedaan harga ini disebabkan karena lokasi tanah darat tersebut berdekatan dengan area industri dan kompleks perumahan, sehingga tanah tersebut kini telah berkembang menjadi daerah pemukiman. Akibatnya, harga tanah darat menjadi semakin mahal. ■ (Bambang Soelaksono, Divisi PSAK)



A sound legal framework and land administration policy is required to manage and protect land titles and land rights

*Kerangka hukum dan kebijakan pertanahan yang baik dibutuhkan untuk mengatur dan melindungi kepemilikan tanah dan hak atas tanah*

#### INTRODUCTION

In any society throughout the world land is a basic element of life. If land rights are not protected and land administration is chaotic, tension and disputes over land will erupt. If dispute resolution mechanisms do not function and courts are not trusted, then such disputes will widen into social unrest and even violence. The arbitrary and non-transparent management and administration of land in Indonesia in the past has created a potential for large-scale discontent. The implementation of regional autonomy through Law No.22, 1999 has provided local governments with greater authority. This has reduced the role of the central government in land administration and poses a threat to a consistent and equitable national land policy. Furthermore, people and communities have gained more political leverage over the past years, which also increases the potential for conflict.

The following discussion will briefly address two essential issues pertaining to land policy where changes must be made.

**a. Good Governance:** The government is responsible for establishing the legal and policy framework under which land ownership and other land rights are managed and protected. The main elements of this responsibility are: i) legislation that defines land rights and protects them against infringement; ii) transparency and consistency with regard to the enforcement of these laws; and iii) efficient and fair dispute resolution.

**b. Land Administration:** In order to ensure proper, consistent and accountable execution of the above framework, all available information regarding land parcels and land rights throughout the entire land area of Indonesia must be accurately recorded and administered. Land administration should contain two main components:

# INDONESIAN LAND POLICY: REQUIREMENTS AND CHALLENGES

## *Kebijakan Pertanahan Indonesia: Persyaratan dan Tantangannya*

by Pieter Evers\*

#### PENDAHULUAN

Tanah adalah salah satu kebutuhan dasar bagi setiap masyarakat dimanapun di dunia. Jika hak atas tanah tidak dilindungi dan administrasi pertanahan kacau-balau, maka ketegangan dan sengketa akan terjadi. Jika mekanisme penyelesaian sengketa tanah tidak berfungsi dan sistem peradilan tidak lagi dipercaya, maka sengketa itu dapat meluas menjadi keresahan sosial atau bahkan kekerasan. Pengelolaan dan administrasi pertanahan di Indonesia yang sewenang-wenang dan tidak transparan di masa lampau telah memicu timbulnya ketidakpuasan secara luas. Kini, pelaksanaan otonomi daerah melalui UU No. 22, 1999 telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah. Undang-undang ini telah mengurangi kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan dan menjadi ancaman bagi adanya kebijakan pertanahan nasional yang konsisten dan adil.<sup>1</sup> Lebih lanjut, setelah reformasi kini rakyat mempunyai pengaruh politis lebih besar, sehingga kemungkinan munculnya konflik terbuka lebih besar pula.

Pembahasan ringkas berikut ini akan menyinggung tentang dua hal penting bagi kebijakan pertanahan yang menuntut beberapa perubahan, yaitu:

**a. Pemerintahan yang baik:** Pemerintah bertanggungjawab menetapkan kerangka kerja hukum dan kebijakan yang mengatur dan melindungi kepemilikan dan hak atas tanah. Unsur utama tanggung jawab ini adalah: i) peraturan perundangan yang menetapkan hak-hak atas tanah dan yang melindungi hak tersebut dari pelanggaran; ii) keterbukaan dan konsistensi mengenai penegakan peraturan tersebut; dan iii) penyelesaian perselisihan yang efisien dan adil.

**b. Administrasi Pertanahan:** Untuk memastikan adanya pelaksanaan kerangka kerja hukum dan kebijakan yang dilakukan secara benar, konsisten dan bertanggungjawab, maka semua informasi yang ada tentang bidang-bidang tanah dan hak tanah (di semua wilayah daratan di Indonesia) harus dicatat dan dipelihara secara akurat. Administrasi pertanahan seharusnya terdiri dari dua komponen utama, yaitu:

- i) A Cadastre. A reliable record (including detailed maps) of all existing territories and land parcels, their boundaries and their location. In Indonesia only about 10% of the total land surface has been recorded in this manner;
- ii) A Register of Land Rights. Who holds primary or secondary rights over the land recorded in the cadastre? Once these rights have been properly recorded, subsequent transactions and changes affecting the legal status of both the land and the title-holders should be continuously and carefully updated. In Indonesia, not all legal land transactions are accepted by the National Land Agency (BPN) for registration and subsequent certification.

### 1. LAND MANAGEMENT REQUIRES GOOD GOVERNANCE

The distortions to land management created by past government policies continue to have an impact because they have become institutionalised. These distortions have affected not only the structure and organisation of land administration, but also people's perceptions about the role of law in land administration and the protection of land rights. The following are examples of some of these distortions.

- a. State dominance over private interests: "development" and "public interest" have been routinely misused to justify infringements against private interests. To date, the rights of private, individual landowners are still not accurately (legally) defined, whereas regulations granting the government privileges and powers over land have proliferated.
- b. Commerce and investment take priority over social issues: The concept of state-controlled land (*tanah negara*) has been maintained at the expense of communities living on such land. Proper land expropriation procedures for privately held land are not applied, and land acquisition for commercial enterprise often disregards the rights of local communities.
- c. A poorly functioning law enforcement system: More than 50% of the cases brought to civil courts are, in one way or another, land disputes. Yet judge-made law has not contributed to a transparent and equitable system of land law. On the contrary, courts have consistently shown a lack of independence and a tendency to legitimize government actions.



Weak law enforcement is still a significant problem in Indonesia  
*Penegakan hukum yang lemah masih merupakan masalah penting di Indonesia*

- i) *Kadaster yang lengkap. Catatan akurat (termasuk peta rinci) mengenai semua wilayah dan bidang tanah yang ada, batas-batas dan lokasinya. Di Indonesia hanya sekitar 10% wilayah daratan telah dicatat sesuai dengan persyaratan ini;*
- ii) *Daftar Hak Atas Tanah. Siapa pemegang hak primer dan hak sekunder atas tanah tersebut dalam kadaster? Setelah informasi ini tercatat dengan benar, maka transaksi dan perubahan berikutnya yang mempengaruhi status hukum tanah dan pemegang hak tanah harus dicatat secara rutin dan runtut. Di Indonesia, tidak semua transaksi tanah yang sah diterima oleh badan/dinas pertanahan untuk didaftar dan kemudian mendapat sertifikat.*

### 1. PENGELOLAAN PERTANAHAN MEMBUTUHKAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK

*Distorsi terhadap pengelolaan pertanahan yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah Orde Baru terus berdampak karena distorsi tersebut telah melembaga. Distorsi ini tidak hanya mempengaruhi struktur dan organisasi administrasi pertanahan, tetapi juga mempengaruhi persepsi masyarakat mengenai peranan hukum dalam pengaturan tanah dan perlindungan hak atas tanah. Beberapa contoh distorsi tersebut antara lain:*

- a. *Dominasi negara di atas kepentingan pribadi: "pembangunan" dan "kepentingan umum" secara rutin telah disalahgunakan untuk membenarkan pelanggaran terhadap kepentingan pribadi. Hingga kini hak, kepemilikan tanah secara perorangan belum didefinisikan dengan tepat (secara hukum), sementara peraturan yang memberi hak istimewa dan kekuasaan kepada pemerintah telah semakin diperluas.*
- b. *Perdagangan dan kesempatan untuk investasi mengalahkan prioritas bagi isu-isu sosial: Konsep Tanah Negara dipertahankan dengan mengorbankan kepentingan masyarakat di atas tanah negara tersebut. Prosedur pencabutan hak perorangan atas tanah<sup>2</sup> (biasanya disebut sebagai "pembebasan tanah") tidak dilakukan sesuai peraturan, dan pengadaan tanah untuk kepentingan usaha komersial sering dilakukan tanpa menghormati hak-hak masyarakat setempat.*
- c. *Lemahnya sistem penegakan hukum: Lebih dari 50% dari kasus sipil yang dibawa ke pengadilan berkaitan dengan sengketa pertanahan. Namun putusan hakim belum menyumbang bagi terwujudnya sistem hukum pertanahan yang terbuka dan adil. Sebaliknya, pengadilan secara konsisten cenderung membenarkan tindakan atau kebijakan pemerintah.<sup>3</sup>*

*Distorsi ini harus dihapuskan secara efektif, jika tidak administrasi pertanahan akan tetap lemah, tanpa dasar yang jelas. Selain itu, setelah otonomi daerah kualitas administrasi tanah dapat bervariasi secara signifikan dari satu kabupaten/kota ke kabupaten/kota lainnya, sehingga akan menambah keruwetan yang membebani pengelolaan pertanahan di Indonesia.*



The distortions mentioned earlier must be effectively removed, if not, land administration will remain weak, without clear basic principles. In addition, after the introduction of regional autonomy the quality of land administration will vary significantly from one district to the next, adding to the confusion that burdens proper land management in Indonesia.

## 2. LAND ADMINISTRATION

The technical and administrative aspects of land administration are broad and complex. Much experience has been gained during the World Bank sponsored Land Administration Project - LAP (1995 -2001). Although there is room for improvement (for example, more community participation, abolishing the bias towards government interests, better coordination between national and local land authorities) the project greatly improved the tenure security of over 2 million, mostly low income, land owners.

However, there is one overriding barrier to a proper, comprehensive Indonesian land administration program: the distinction between so-called "forest" and "non-forest" land. "Forest land" covers approximately 75% of the total Indonesian land surface (although there may be no trees left standing on large portions of this land). It is controlled and managed entirely by the State, through the Ministry of Forestry. Private land ownership, whether in the name of individuals or communities, is not acknowledged. Forest land has remained formally out of bounds to cadastral surveying and land right registration by the government land agency. The latter policy has weakened, and in certain cases destroyed tenure security of traditional rural communities over their domains (*hak ulayat* or *tanah ulayat*). The following paragraphs will address this specific aspect of Indonesian land administration.

### 2.1. Traditional Communal Land (Tanah Ulayat ) Must Be Recognized and Protected.

The government justified its past heavy-handed efforts to suppress communal land rights by claiming that "national unity has become stronger than outdated customary law loyalty to tradition". Ironically, this past emphasis on nationalism has encouraged regionalism and rejection of central government interference. In order to establish an environment that will provide true recognition and protection of communal land, rather than just a pro forma acknowledgement, the following actions should be pursued simultaneously.

Land owners consider the certification of their residential plots very important to guarantee land security and ownership.

*Pemilik tanah berpendapat bahwa persertifikasian tanah hunian sangat penting untuk menjamin keamanan dan kepemilikan tanah.*

## 2. ADMINISTRASI PERTANAHAN

Aspek administratif dan teknis masalah administrasi pertanahan luas dan rumit. Banyak pengalaman telah dipetik selama pelaksanaan Proyek Administrasi Pertanahan – PAP (1995-2001) yang didanai Bank Dunia. Meskipun masih terbuka peluang untuk meningkatkan proyek PAP (misalnya dengan meningkatkan partisipasi masyarakat, menghapus bias terhadap kepentingan pemerintah, melakukan koordinasi yang lebih baik antara tingkat nasional dan daerah), proyek ini telah memberi kepastian hak atas tanah kepada lebih dari 2 juta orang pemilik tanah, sebagian besar dari pemilik tanah ini berpendapatan rendah.

Meskipun demikian, masih ada satu hambatan utama yang harus dihadapi oleh program administrasi tanah yang baik dan terpadu, yaitu adanya perbedaan antara tanah yang digolongkan sebagai "tanah hutan" dan "tanah non-hutan". "Tanah hutan" mencakup sekitar 75% permukaan darat Indonesia (meskipun tak selalu ada pepohonan lagi di atas "tanah hutan" ini). Tanah ini sepenuhnya dikuasai dan dikelola oleh Negara melalui Departemen Kehutanan. Kepemilikan tanah secara pribadi, apakah atas nama perorangan atau komunal, tidak diakui. "Tanah Hutan" juga berada di luar wilayah pemetaan kadastral dan pensertifikatan hak atas tanah (singkatnya, badan/dinas pertanahan tidak berwenang di wilayah "tanah hutan"). Kebijakan yang terakhir ini telah memperlemah, bahkan, dalam hal tertentu, telah merusak kepastian hak atas tanah masyarakat perdesaan tradisional baik atas tanah perorangan maupun atas tanah yang dikuasai bersama (*hak ulayat* atau *tanah ulayat*). Bagian berikut ini akan membahas secara spesifik masalah tersebut.

### 2.1. Tanah Komunal Tradisional (Tanah Ulayat<sup>4</sup>) Harus Diakui dan Dilindungi.

Di masa lalu upaya kasar pemerintah untuk menekan prinsip "tanah ulayat" dilakukan dengan alasan "kesatuan bangsa sudah lebih kuat daripada adat dan kesetiaan pada hak tradisional yang sudah ketinggalan jaman". Ironisnya, kini kebijakan tersebut telah menyebabkan merebaknya perasaan kedaerahan dan penolakan terhadap campur-tangan pemerintah pusat. Untuk menciptakan lingkungan yang mampu memberi pengakuan dan perlindungan seutuhnya bagi tanah komunal, yang tidak hanya sekedar pengakuan formalitas, berikut ini adalah beberapa tindakan yang seyogyanya dilakukan serentak.



**a) Developing local capacity to identify and map the outer boundaries of communal land.**

As a first step, traditional communities should make temporary maps to indicate the outer boundaries of their communal land. Local and national NGOs can assist communities to develop their knowledge and mapping skills. Such organisations should (if necessary) also mediate in boundary delineation talks with neighbouring communities. This process of participatory boundary mapping may encounter objections, if not rejection from within the community itself. Such opposition may emerge for example, from the elite, or adat (traditional community) leaders because not all traditional communities have participatory and transparent decision-making processes.

**b) Temporary community-made maps should be formalized by local government and incorporated into official maps.**

Formal surveying and mapping should be carried out by the local land agency at the request of the community and with their full participation (and, if applicable, with the NGO that provided assistance previously). Pending such formal mapping, the temporary maps should already be formally incorporated into official maps, zoning plans, and land use plans, making it plainly visible to outside parties that these lands are under the authority of local communities.

**c) Developing an adequate national legal framework that recognizes and protects tanah ulayat**

Although room must be left to allow local government regulations to tailor the legal framework to local needs, there must be a national framework that contains basic umbrella provisions and guarantees for the protection of traditional land rights. The authority of districts to start replacing earlier ministerial regulations on land law with their own local regulations has been postponed through Presidential Decree No.10, 2001. However, the time will come when districts start to issue regulations that will impact on land rights. Some local governments might be inclined to strengthen their own authority over land rights, thereby endangering tenure security and the position of communities. Examples of this are already emerging. It is therefore necessary to establish national standards and guarantees that cannot be overruled by local governments.

**2.2 Developing a dispute resolution system that will handle past infringements of land rights.**

Community mapping exercises and socialization work will bring to the surface many of the wrongs perpetrated in the past. Forestry and mining concessions, plantations, golf courses, large-scale shrimp hatcheries, industrial zones, dams and large infrastructure projects are potential examples. The settlement of these past grievances, through a formal dispute resolution mechanism, should be a part of a newly designed land administration program.

**a) Mengembangkan kemampuan masyarakat setempat dalam mengidentifikasi dan memetakan batas luar tanah komunal**

Sebagai langkah pertama, masyarakat tradisional sebaiknya membuat peta sementara yang menunjukkan batas luar tanah komunalnya. LSM dan Ornop (Organisasi non Pemerintah) lokal dan nasional dapat membantu meningkatkan pengetahuan dan keterampilan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pemetaan. Organisasi-organisasi seperti ini (bila perlu) juga dapat memfasilitasi diskusi mengenai letak batas tanah ulayat tersebut dengan masyarakat tetangga dan pihak lain sekitarnya. Proses pemetaan batas partisipatoris ini mungkin menimbulkan keberatan, bahkan penolakan, dari dalam masyarakat itu sendiri. Penolakan dapat muncul misalnya dari kalangan elit atau pemimpin adat (masyarakat tradisional), karena belum semua masyarakat tradisional sudah biasa melakukan proses-proses pengambilan keputusan secara partisipatif.<sup>5</sup>

**b) Peta sementara yang dibuat oleh masyarakat harus diakui oleh pemerintah setempat dan dicantumkan ke dalam peta resmi.**

Pengukuran tanah ulayat dan pemetaan resmi harus dilakukan oleh dinas/badan pertanahan setempat atas permintaan masyarakat<sup>6</sup> yang bersangkutan dan dengan partisipasi penuh mereka (dan, bila mungkin, bersama LSM yang sebelumnya telah pernah membantu masyarakat). Pada saat menunggu peta resmi diterbitkan, peta sementara yang disusun oleh masyarakat ini seharusnya juga disertakan dalam peta pemerintah, rencana tata ruang, dan rencana tata guna lahan. Dengan demikian dapat diketahui bahwa tanah tersebut berada di bawah kuasa masyarakat setempat.

**c) Mengembangkan kerangka kerja hukum nasional yang mengakui dan melindungi tanah ulayat**

Meskipun peraturan pemerintah daerah sebaiknya menyusun kerangka peraturan perundangannya sesuai dengan kebutuhan setempat, namun harus ada kerangka nasional yang memuat ketetapan-ketetapan dasar dan jaminan mengenai perlindungan bagi hak tanah tradisional. Pihak berwenang di pemda yang sudah mulai mengganti peraturan menteri terdahulu tentang pertanahan dengan perdanya sendiri terpaksa menunda pelaksanaan perda tersebut setelah Keppres No. 10/2001 dikeluarkan baru-baru ini.<sup>7</sup> Namun, akan tiba waktunya ketika pemda akan menerbitkan peraturan yang akan berdampak terhadap hak-hak tanah. Meskipun demikian, beberapa kabupaten/kota cenderung memperkuat wewenang pemda atas hak tanah, dengan demikian mengancam kepemilikan tanah dan posisi masyarakat. Contoh praktek semacam ini sudah mulai tampak. Karena itu penting sekali untuk menetapkan standar dan jaminan nasional yang tidak dapat dilanggar oleh pemda.

**2.2. Mengembangkan sistem penyelesaian sengketa untuk mengatasi pelanggaran hak atas tanah yang dilakukan di masa lampau**

Pemetaan oleh dan bersama masyarakat dan usaha-usaha sosialisasi mengenai kegiatan ini akan membongkar berbagai pelanggaran di masa lalu. Koneksi hutan dan pertambangan, hak guna usaha untuk perkebunan, lapangan golf, tambak udang skala besar, zona industri, waduk, dan proyek infrastruktur raksasa, semua mengandung potensial pelanggaran ini. Penyelesaian sengketa warisan masa lalu<sup>8</sup> (melalui mekanisme penyelesaian perselisihan resmi) seharusnya menjadi bagian dari program administrasi pertanahan yang baru.

Land disputes should be handled by an arbitration council that has sole authority to decide these issues. Some elements that could be included in this structure are:

- Land arbitration councils set up in each region where disputes emerge.
- Decisions reached by the arbitration councils would be binding and could be executed without court approval.
- Appeals would go to a National Arbitration Council consisting of a rotating board of arbiters selected from the regional councils.
- Printed decisions could be made available to the mass media (press, radio, TV) within one week.
- Arbiters should be land (law) specialists selected from the ranks of reputed judges, business people, civic leaders, and NGOs for a term of two years.
- An independent bureau/institution should be established where members of the community and other interested parties can submit complaints about the conduct of arbiters or the way the hearings are conducted. Dismissal of an arbiter would only be possible if they are proven to have accepted bribes or compromised the integrity of the council.

The involvement of broad segments of society in the discussion of land policies and legislation is essential. If not, government bias can re-emerge and create new distortions. For example, a draft of the proposed new (amended) Basic Agrarian Law prepared by the National Land Agency (BPN) contained a “whitewashing” provision that would formalise past infringements against traditional land. Article 12 of the draft stated:

“Control by traditional communities over still existing tanah ulayat can no longer be implemented over land parcels that: (a) are already in the possession of Government Institutions, Regional Government, a legal entity or an individual person under a land right regulated in the Basic Agrarian Law No.5/1960 or in this Law; (b) have been acquired or expropriated by a Government Institution, Regional Government, a legal entity or an individual person in accordance with applicable law and procedures”.

Sengketa pertanahan tersebut dapat ditangani oleh suatu badan arbitrase, satu-satunya badan yang berwenang atas penyelesaian sengketa ini. Beberapa hal yang harus dipertimbangkan (dan diatur secara rinci) dalam struktur ini adalah:

- Badan arbitrase pertanahan sebaiknya didirikan di masing-masing daerah dimana muncul sengketa.
- Pelaksanaan keputusan bersifat mengikat tanpa harus menunggu persetujuan pengadilan.
- Naik banding dilakukan melalui suatu badan arbitrase nasional yang terdiri dari arbiter yang dipilih dari badan arbitrase daerah secara bergiliran.
- Keputusan yang dikeluarkan harus diberikan kepada media umum (pers, radio, TV) dalam waktu satu minggu bersama penjelasan lisan.
- Arbiter diangkat dari ahli pertanahan di kalangan hakim, pengusaha, pemimpin masyarakat dan LSM, untuk masa kerja dua tahun.
- Harus dibentuk suatu biro/lembaga independen dimana masyarakat dan pihak yang berkepentingan dapat mengajukan keluhan tentang perilaku para arbiter atau tentang bagaimana dengar pendapat dilakukan. Seorang arbiter dapat dipecat jika yang bersangkutan terbukti menerima suap atau mengancam wibawa badan arbitrase.

Keterlibatan kelompok masyarakat yang luas dalam diskusi mengenai pertanahan sangat penting. Jika tidak, bias pemerintah dapat muncul lagi dan menciptakan distorsi baru. Misalnya: Konsep untuk perubahan UU Pokok Agraria yang disusun oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) <sup>9</sup> mengandung pasal “pemutihan” yang mengesahkan semua perampasan tanah di masa lalu. Menurut Pasal 12 konsep tersebut adalah sebagai berikut:

“Pelaksanaan penguasaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang kenyataannya masih ada, tidak dapat lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang: (a) sudah dipunyai oleh Lembaga Pemerintah, Pemerintah Daerah, badan hukum dan perseorangan yang bersangkutan dengan suatu hak menurut Undang-Undang No.5/1960 atau UU ini; (b) diperoleh atau dibebaskan oleh suatu Lembaga Pemerintah, Pemerintah Daerah, badan hukum dan perseorangan yang bersangkutan, sesuai ketentuan hukum dan tata cara yang berlaku.”

Ketentuan ini akan menghambat masyarakat jika ingin menuntut kembali tanahnya, khususnya jika di waktu yang lalu masyarakat dipaksa menjual atau melepaskan tanahnya melalui prosedur yang tidak adil meskipun sah, melalui ijin lokasi, pemanfaatan lahan untuk “kepentingan umum” yang tidak transparan, dan peraturan-peraturan lain yang tidak mengindahkan hak masyarakat yang sah.



What is the ownership status of land such as this?  
Bagaimana status kepemilikan tanah di lokasi seperti ini?



This provision would prevent communities from reclaiming their land, even if in the past they were forced to sell or release their land under unfair, but official, procedures such as through location licenses (*izin lokasi*), the intransparent use of “public or national interest”, or regulations that ignored the existence of communal rights.

The Basic Agrarian Law of 1960 stipulates that Indonesian land belongs to the entire nation (*bangsa*). Future land policy and land administration should start to reflect this basic principle. ■

\* Pieter Evers is a legal expert from the Netherlands. From 1982 until 2002 he lived in Indonesia and worked on legal reform programs. Since 1992, Pieter has been a part-time consultant with the World Bank, focussing in particular on land issues, local governance, and community empowerment measures.

<sup>1</sup> This threat arises from the fact that local governments have been given wider authority, without tightening the supervision and guarantees needed to ensure a well-functioning administrative system (for example the process of choosing true representatives of the people, transparency, and downward accountability). Decentralisation now gives local governments the opportunity to be more responsive to local needs and conditions. However, without transparency and accountability this “responsiveness” could degenerate into favouritism, corruption, and arbitrary decisions.

<sup>2</sup> As designed in Law No.20, 1961 on The Revocation of Rights on Land and the Immovables Thereon (replacing the earlier colonial regulation of 1920 - *Onteigeningsordonnantie S.1920/574* - which was considered overprotective of individually held rights on land. See *Elucidation of Law 20/1961* pt.3).

<sup>3</sup> One example is the Supreme Court's later cancellation of its own ruling in cassation (No. 2263 K/Pdt/1991; 28 July 1993). That ruling ordered fair compensation for landholders forcefully displaced by the Kedung Ombo reservoir in Central Java. After the government requested a formal review (Peninjauan Kembali or 'PK'), the ruling was cancelled, on formal grounds, by a Supreme Court panel (the panel was chaired by the Chief Justice and, as it turned out later, included two future chief justices).

<sup>4</sup> Even though the term 'tanah ulayat' originates from West Sumatra, the term is usually used to cover all regions and traditional communal rights.

<sup>5</sup> An example from West Sumatra at the time of public discussions with the local communities about land registration: The proposal by a village head to split up into smaller, clan-defined groups to discuss land issues was rejected by the participants. Their argument was that within clan-defined groups only the clan elders/leaders would be allowed to speak. In a mixed group, however, these traditional rules would not apply and everybody could make comments or ask questions.

<sup>6</sup> The national and local land agencies provide surveying and registration services only at the request of the client. If such agencies were given too much authority, it would be easier for them to engage in collusion and corruption together with local leaders.

<sup>7</sup> Presidential Decree No.10, 2001 which basically dictates that, until further notice, all current land laws and regulations remain applicable and may not be amended by local government regulations. As Law No.22, 1999 delegates land administration to the district government, this Presidential Decree can only be a temporary measure.

<sup>8</sup> For example, the sale by the Indonesian Bank Restructuring Agency (BPPN) of plantations formerly owned by bankrupt companies even though the land originally used for these plantations was appropriated without the agreement of local communities (*ergo*, the companies were never legally the owners of the land).

<sup>9</sup> The version presented by the National Land Agency (BPN) on 29 March 2001.

*UU Pokok Agraria tahun 1960 menetapkan bahwa seluruh tanah daratan di Indonesia adalah milik bangsa Indonesia. Setelah empat puluh tahun lebih, maka kebijakan pertanahan dan administrasi pertanahan di masa yang akan datang akhirnya harus mencerminkan prinsip dasar ini secara tegas.* ■

\* Pieter Evers adalah seorang ahli hukum berkewarganegaraan Belanda dari Universitas Leiden, pernah bekerja di Indonesia dalam bidang pengembangan hukum dari tahun 1982 sampai dengan 2001. Sejak tahun 1992 sampai sekarang menjadi konsultan di Bank Dunia dalam bidang pertanahan, pemerintahan lokal, dan pemberdayaan masyarakat.

<sup>1</sup> Ancaman ini muncul karena pemerintah daerah telah diberi kewenangan yang lebih luas tanpa memperketat pengawasan dan jaminan yang diperlukan untuk memastikan bahwa sistem pemerintahan berfungsi dengan baik (misalnya proses pemilihan perwakilan yang benar, keterbukaan, dan pertanggungjawaban ke bawah). Kini desentralisasi memberi peluang bagi pemerintah daerah untuk lebih tanggap terhadap kebutuhan dan kondisi setempat. Tetapi tanpa pengawasan ketat maka “tanggapan” yang diberikan dapat merosot menjadi favoritisme, korupsi, dan keputusan yang sewenang-wenang.

<sup>2</sup> Sebagaimana diatur dalam UU No.20, 1961 tentang “Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda Tak Bergerak di atasnya” (UU ini menggantikan peraturan kolonial tahun 1920 - *Onteigeningsordonnantie S.1920/574* yang dianggap melindungi hak tanah perorangan secara berlebihan. Lihat *Penjelasan UU 20 Tahun 1961* Pasal 3).

<sup>3</sup> Salah satu contohnya adalah pembatalan putusan kasasi Mahkamah Agung (No. 2263 K/Pdt/1991; 28 Juli 1993). Putusan ini menetapkan pemberian kompensasi yang adil bagi pemilik tanah yang telah dipindahkan secara paksa pada saat pembangunan Bendungan Kedung Ombo di Jawa Tengah. Setelah pemerintah menuntut diadakan peninjauan ulang, Mahkamah Agung membatalkan keputusannya sendiri melalui suatu panel Mahkamah Agung (panel tersebut diketuai Ketua Mahkamah Agung, dan ternyata dua anggota lainnya di kemudian hari diangkat juga sebagai Ketua Mahkamah Agung).

<sup>4</sup> Walaupun istilah “tanah ulayat” berasal dari Sumatera Barat, biasanya istilah ini juga digunakan untuk semua wilayah dan hak tradisional komunal.

<sup>5</sup> Contoh dari Sumatra Barat pada saat diskusi umum dengan masyarakat lokal tentang pendaftaran tanah: Kepala desa mengusulkan agar masyarakat dibagi menjadi kelompok-kelompok lebih kecil menurut marga masing-masing. Usul itu ditolak oleh masyarakat dengan alasan bahwa dalam kelompok menurut marga hanya para tetua adat dan ninik-mamak saja yang diperbolehkan berbicara. Dalam kelompok campuran aturan tradisional ini tidak berlaku, setiap orang berhak memberikan pendapat atau mengajukan pertanyaan.

<sup>6</sup> Badan/pertanahan nasional/dinas pertanahan memberi layanan survei dan pendaftaran tanah hanya atas permintaan. Jika dinas pertanahan diberi kewenangan terlalu besar maka bagi mereka akan lebih mudah untuk melakukan KKN dengan pemimpin setempat.

<sup>7</sup> Keputusan Presiden No.10/2001 pada garis besarnya menetapkan bahwa hingga keputusan berikutnya semua undang-undang dan peraturan pertanahan tetap berlaku dan tak dapat diubah dengan peraturan daerah. Karena UU No.22/1999 menyerahkan urusan administrasi tanah kepada pemerintah daerah, maka Keppres ini (yang lebih rendah daripada Undang-undang) hanya dapat berlaku untuk sementara.

<sup>8</sup> Misalnya penjualan perkebunan-perkebunan milik perusahaan yang dinyatakan bangkrut oleh BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional) walaupun tanah yang digunakan untuk perkebunan tersebut dulu dirampas/diambil tanpa kesepakatan masyarakat lokal (dengan demikian secara hukum perusahaan-perusahaan tersebut bukan pemilik tanah).

<sup>9</sup> Versi “Rancangan UU tentang Pertanahan” ini disampaikan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada 29 Maret 2001.

# LAND ADMINISTRATION AUTHORITY: THE POWER STRUGGLE BETWEEN CENTRAL AND REGIONAL GOVERNMENTS



Officials encounter difficulties when surveying properties in swampy areas  
*Petugas sulit mengukur tanah yang berada di daerah rawa-rawa*

Many *kabupaten* and *kota* governments believe that the central government's efforts to implement regional autonomy are still half-hearted. One example of the central government's half-hearted approach was evident when they revoked some of the regional governments' powers to conduct land administration under Law No. 22. This similar withdrawal of regional powers also occurred with family planning programs, public libraries, mining activities, and transportation issues when the Presidential and Ministerial Decrees related to the above matters were deliberated.

Clause 2 of Article 11, Law No. 22, 1999, stipulates that land administration is one of 11 administrative fields under the authority of the *kabupaten* and *kota* government. However, in January 2001, less than one month after the implementation of decentralization and the regional autonomy policy, Presidential Decree No. 10, 2001 was passed by the central government, stipulating that "the implementation of regional autonomy in the field of land administration must fully conform with the existing regulations, decisions, instructions, and circulars issued by the State Ministry/National Land Agency". In May 2001, the central government issued Presidential Decree No. 62, 2001 on the amendments to Presidential Decree No. 166, 2000 concerning the "Position, Tasks, Functions, Authority, Organizational Structure, and Working Procedures of Non-Departmental Government Institutions as last amended by Presidential Decree No. 42, 2001". This Presidential Decree stipulates that a number of the administrative functions of the National Land Agency (BPN) in the regions are to remain under the authority of the central government until all legislation on land administration has been ratified. This is estimated to take two years at the most".

## **KEWENANGAN BIDANG PERTANAHAN: TARIK MENARIK ANTARA PUSAT DAN DAERAH**

Banyak pemerintah kabupaten dan kota menilai bahwa pemerintah pusat masih setengah hati dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah. Selain karena pemerintah pusat belum memenuhi tanggung-jawabnya membuat peraturan perundangan pelaksanaan UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat juga membuat beberapa peraturan perundangan yang bertentangan satu sama lain. Sikap setengah hati pemerintah antara lain tampak ketika pemerintah pusat menarik kembali kewenangan di bidang pertanahan yang telah diberikan kepada pemerintah daerah. Hal yang sama juga terjadi pada urusan yang menyangkut keluarga berencana, perpustakaan, pertambangan, dan perhubungan, dengan munculnya Keputusan Presiden (Keppres) dan Keputusan Menteri terkait.

UU No. 22, 1999 Pasal 11 Ayat 2 menetapkan bahwa masalah pertanahan masuk dalam 11 bidang kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten dan kota. Namun, belum genap satu bulan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pada Januari 2001 dikeluarkan Keppres No. 10, 2001 yang menyatakan bahwa "pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan sepenuhnya masih mengacu pada Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang telah ada". Kemudian pada Mei 2001, pemerintah pusat mengeluarkan Keppres No. 62, 2001 tentang Perubahan atas Keppres No. 166, 2000 tentang "Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Keppres No 42 tahun 2001". Keppres ini menyatakan bahwa "sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional di daerah tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, selambat-lambatnya dua tahun".