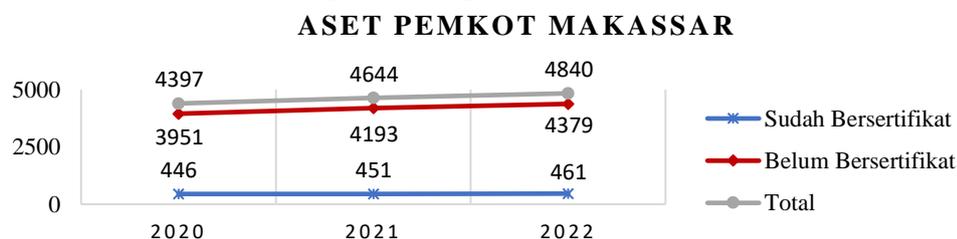


BAB 1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur penguasaan tanah dalam pengertian yuridis, yang terbagi atas dua, yaitu aspek publik dan privat serta penguasaan fisik dan yuridis. Sertifikat digunakan sebagai alat pembuktian yang kuat untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak, yang kemudian diatur terbaru dalam UU Cipta Kerja. Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah. Selanjutnya pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 47 Tahun 2021 mengatur tanah sebagai salah satu aset tetap daerah yang memerlukan sertifikasi. Sertifikat dipandang sebagai surat bukti hak yang paling kuat mengenai data fisik dan yuridis tanah. Namun, yang menjadi permasalahan, yaitu sejumlah aset daerah Pemerintah Kota (Pemkot) Makassar belum tersertifikasi. Hal ini dapat dilihat pada Gambar berikut :



Gambar 1.1 Perkembangan Aset Pemerintah Kota Makassar

Sumber: BPKAD Kota Makassar, Data Sekunder 2023

Pada aset tersebut berpotensi menimbulkan sengketa tanah, seperti penyerobotan ilegal tanah yang dilakukan oleh masyarakat, misalnya yang ditemukan oleh Kurniawati dengan judul riset “Tinjauan Yuridis terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Aset Pemerintah Kota Makassar”. Namun, Hartanto dalam risetnya yang berjudul “Tinjauan Yuridis Kedudukan Barang Milik Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Berupa Tanah (Studi Terhadap Tanah Masjid Al-Markaz dan Eks Pacuan Kuda di Kota Makassar)”, menemukan adanya turut serta faktor internal dalam instansi pemerintahan dalam mempengaruhi tidak tersertifikatnya aset daerah. Oleh karena itu, dapat disimpulkan terdapat dua faktor penyebab aset belum tersertifikat, yaitu faktor eksternal dari masyarakat berupa perilaku penyerbotan ilegal tanah dan faktor internal dari instansi pemerintah, yaitu Pemkot Makassar.

Sebagai kebaruan, tim peneliti mengkaji kedua faktor tersebut. Perilaku masyarakat dianalisis dengan pendekatan Teori Hukum Fungsional oleh Ter Heide dalam memahami hubungan antara perilaku masyarakat dan proses sertifikasi aset daerah. Untuk Pemkot Makassar, tim peneliti menawarkan solusi berupa klusterisasi data (*data mining clustering*), dimana teknik ini baru dilakukan sekali oleh Gusti Putu Darma Astika dengan judul riset “Percepatan Sertifikasi Melalui Klusterisasi Data Aset Pemerintah Kabupaten Bangli”, tetapi tim peneliti melakukan transformasi dengan mengkolaborasikan hasil temuan dari faktor eksternal, yaitu masyarakat Kota Makassar sehingga menjadi pedoman dalam

upaya percepatan sertifikasi pada tahun 2024. Hal ini sejalan dengan program Kementerian ATR/BPN yang menghendaki seluruh objek pendaftaran tanah untuk disertifikatkan. Oleh karena itu, riset ini menjadi sebuah temuan yang unik dan terbaru dalam riset hukum agraria, khususnya terkait aset daerah.

1.2. Tujuan Riset

Riset ini bertujuan untuk mengkaji hubungan kausalitas antara perilaku masyarakat dalam konteks proses sertifikasi aset daerah oleh Pemkot Makassar dengan merujuk pada teori hukum fungsional Ter Heide. Selain itu, bertujuan untuk mengidentifikasi pola data yang sesuai untuk mengklasifikasikan aset daerah dengan tujuan memberikan pedoman yang efektif dan efisien bagi Pemkot Makassar dalam proses percepatan sertifikasi.

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Riset Terdahulu

Berdasarkan riset yang dilakukan oleh Kurniawati dalam skripsinya yang berjudul “Tinjauan Yuridis terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Tanah yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar”, ditemukan bahwa prosedur pelaksanaan sertifikasi aset daerah Pemerintah Kota Makassar telah sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran, namun belum optimal karena banyak aset kota yang belum bersertifikat. Riset ini juga menemukan adanya hambatan dari prosedur sertifikasi, khususnya dalam pengukuran tanah, seperti kurangnya pengetahuan instansi bersangkutan terkait pentingnya memberikan penanda batas tanah sebelum mendaftarkan aset, keterbatasan anggaran, dan pekerjaan masyarakat (Kurniawati, 2021). Selanjutnya, dalam skripsi Singgih Hartanto yang berjudul “Tinjauan Yuridis Kedudukan Barang Milik Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Berupa Tanah (Studi terhadap Tanah Masjid Al-Markaz dan Eks Pacuan Kuda di Kota Makassar)”, ditemukan terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi penerbitan sertifikat aset daerah, antara lain faktor eksternal seperti keberatan, tuntutan hukum, dan kemungkinan tindakan hukum yang dilakukan ahli waris; dan faktor internal seperti terbatasnya jumlah sumber daya manusia dan kurangnya pengetahuan tentang sejarah pertanahan serta peraturan pendaftaran tanah dan pengelolaan aset daerah. (Hartanto, 2022) Kemudian, dalam skripsi yang dilakukan oleh Gusti Putu Dharma Astika yang berjudul “Percepatan Sertifikasi Melalui Klasterisasi Data Aset Pemerintah Kabupaten Bangli”, ditemukan bahwa tanah dikelompokkan menjadi empat klaster berdasarkan kategori permukimannya, yaitu (a) klaster 1 berupa tanah yang data fisik dan yuridisnya memenuhi syarat penerbitan sertifikat tanah; (b) klaster 2 berupa tanah yang data fisik dan yuridisnya memenuhi syarat penerbitan sertifikat tanah, namun terdapat perkara di pengadilan dan/atau sengketa; (c) klaster 3 berupa tanah yang data fisik atau yuridisnya tidak lengkap, terbagi menjadi dua; dan (d) klaster 4 berupa tanah yang obyek dan subyeknya telah terdaftar dan mempunyai sertifikat tanah, namun belum dipetakan. Hasil penelitian menunjukkan, sebanyak 34 sertifikat guna lahan diterbitkan dalam waktu 60 hari (jangka pendek) dari target awal sebanyak 25 lahan. Namun

kurangnya sosialisasi kepada masyarakat menjadi kendala dalam upaya sertifikasi aset daerah di Kabupaten Bangli (Astika, 2021).

2.2. Teori Hukum Fungsional

Teori Hukum Fungsional menurut J. Ter Heide bahwa berfungsinya hukum dipahami sebagai pengartikulasian suatu hubungan ajeg di antara berbagai variabel bersifat yuridis dan non-yuridis. Hubungan ini dapat digambarkan melalui formula $B = fPE$. Dimana *f* (*function*) merupakan aktor, baik perilaku para yuris, hakim, pembentuk undang-undang, maupun masyarakat; *P* (*planning*) merupakan rencana atau tujuan kaidah hukum; *E* merupakan keadaan lingkungan; dan *B* (*behavior*) merupakan akumulasi dari ketiga variabel sebelumnya menjadi sebuah perilaku (Diantha, 2015: 127; Atmadja dan Budiarta, 2018: 139).

2.3. Proses Sertifikasi Aset Daerah sebagai Pengamanan Hukum

Untuk memperoleh sertifikat sebagai alat bukti penguasaan atas suatu tanah, perlu dilakukan pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah telah diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, yang terdiri atas dua jenis kegiatan, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Proses sertifikasi oleh tim peneliti dimaknai sebagai proses pendaftaran tanah sebagai kegiatan untuk memperoleh sertifikat sebagai alat bukti penguasaan atas tanah yang mana merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Pendaftaran tanah untuk pertama kali terbagi atas 7 jenis, yaitu melalui pembuktian hak-hak lama, melalui pembuktian hak-hak baru, pendaftaran tanah wakaf, dan pendaftaran rumah susun (Waskito dan Arnowo, 2019: 67–104). Kewenangan Pemerintah Daerah terhadap hak penguasaan atas tanah hanya dapat berupa hak pakai dan hak pengelolaan. Kedua hak ini dapat diperoleh pemerintah daerah melalui penegasan konversi yang berasal dari hak penguasaan atas tanah negara atau melalui pemberian hak yang berasal dari tanah negara yang kemudian sebagai tanda buktinya diterbitkan sertifikat hak pakai (SHP) atau sertifikat hak pengelolaan oleh kantor pertanahan kabupaten/kota (Santoso, 2013: 107). Oleh sebab itu, proses sertifikasi aset daerah berupa penerbitan sertifikat hak pakai dan sertifikat hak pengelolaan. Untuk mengetahui prosedur sertifikasi aset daerah berupa hak pakai dan hak pengelolaan dapat dilihat pada Lampiran II Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Pengamanan hukum merupakan salah satu aspek pengamanan BMD sebagaimana dalam Pasal 296 ayat (2) huruf c Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Pasal 299 ayat (4) menyebutkan bahwa pengamanan hukum dilakukan terhadap tanah yang belum memiliki sertifikat dan tanah yang sudah memiliki sertifikat tetapi belum atas nama pemerintah daerah. Terhadap tanah dengan kondisi tersebut, tata cara pengamanan hukumnya diatur dalam Pasal 302.

2.4. Kondisi Aset Daerah Pemerintah Kota Makassar

Dalam tataran Kota Makassar, kondisi aset daerah Pemerintah Kota Makassar dapat dilihat dari riset yang dilakukan Kurniawati pada tahun 2021. Dalam risetnya, per tahun 2019 dari total 4.186 aset tanah keseluruhan, hanya 269 aset tanah bersertifikat dan sisanya 3.917 aset tanah yang belum bersertifikat. Kemudian pada tahun 2022, Kepala Dinas Pertanahan Kota Makassar, Akhmad Namsum menyebutkan mayoritas yang belum bersertifikat berupa jalan. Sebelumnya pada tahun 2022, Pemerintah Kota Makassar berhasil mensertifikasi 50 bidang lahan dari 83 bidang yang ditargetkan (Muin, 2023). Bertitik tolak dari uraian tersebut, sejauh ini pengamanan hukum aset Pemerintah Kota Makassar dapat dikatakan cukup mengkhawatirkan. Hal ini diperkuat dengan kekalahan Pemkot Makassar dalam mempertahankan aset lahan yang diklaim pengusaha pemilik Toko Bandung Gorden dalam sengketa lahan di Pengadilan Negeri Makassar pada tahun 2022 (detikSulsel, 2022). Padahal bangunan yang didirikan oleh pengusaha tersebut berdiri di atas aset fasilitas umum. Hal ini tentu merupakan diakibatkan kurangnya pembuktian pemerintah dalam meyakinkan hakim.

2.5. Data Mining Clustering

Data mining clustering atau klasterisasi adalah salah satu teknik dalam data mining yang berfungsi untuk memetakan data pada kelompok atau klaster tertentu dimana setiap data dikelompokkan berdasarkan kemiripannya dengan data yang lain. Suatu klaster merupakan sekelompok entitas yang memiliki kesamaan dan memiliki perbedaan dengan entitas dari kelompok lain (Everitt, 1980). Klasterisasi termasuk klasifikasi *unsupervised*.

BAB 3. METODE RISET

3.1. Desain Riset

Desain riset ini merupakan riset normatif-empiris. Riset normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual yang teknik pengumpulan datanya berupa studi literatur. Riset empiris terdiri atas metode kuantitatif dan kualitatif. Metode kuantitatif melalui pendekatan statistik deskriptif dan statistik inferensial yang teknik pengumpulan datanya melalui kuesioner. Metode kualitatif melalui pendekatan studi kasus dengan teknik pengumpulan datanya melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

3.2. Pendekatan Riset Empiris

3.2.1. Metode Kuantitatif

Variabel riset dalam metode kuantitatif ditentukan berdasarkan Tabel 3.1 yang kemudian digambarkan paradigmanya pada Gambar 3.1. Adapun hipotesis terbentuk (yang diberi kode huruf A – F) berdasarkan paradigma variabel kuantitatif, dapat dilihat pada Lampiran 2.1.1. Selanjutnya, pengujian keabsahan data kuantitatif dapat dilihat pada Lampiran 2.1.2. Khusus uji validitas isi dilakukan melalui validitas tampang oleh *Subject Matter Experts* (SME) yang dapat dilihat pada Lampiran 2.1.3. Kemudian, dalam analisis, pengujian dilakukan dengan dua jenis, yaitu uji non-parametrik dengan format data ordinal awal dari skala likert dan