



**EFEKTIVITAS PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIK  
PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA MAKASSAR  
(SUATU TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM)**

Oleh:

4-3-08  
Feb. Hukun  
lels  
Hadiah  
BB

**AISDAR**  
NIM. B111 02924-2

SKR - Ho8  
AIS  
a

**PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM KEAGRARIAAN  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASASNUDDIN**

**MAKASSAR  
2008**

**HALAMAN JUDUL**

**EFEKTIVITAS PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIK  
PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA MAKASSAR  
(SUATU TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM)**

Oleh

**AISDAR  
B111 02924-2**

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam rangka Penyelesaian Studi  
Sarjana dalam Program Keekhususan Hukum Keagrariaan  
Program Studi Ilmu Hukum

Pada

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR  
FEBRUARI 2008**

## PENGESAHAN SKRIPSI

### EFEKTIVITAS PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIK PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA MAKASSAR (SUATU TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM)

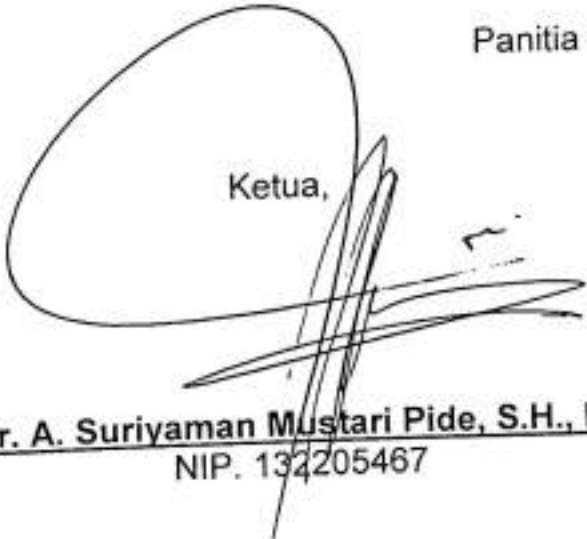
Disusun dan diajukan oleh

**AISDAR**  
NIM. B111 02924-2


Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam  
Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Kekhususan  
Hukum Keagrariaan Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
pada Jum'at, 22 Pebruari 2008  
dan dinyatakan diterima

Panitia Ujian:

Ketua,


  
Dr. A. Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.H.  
NIP. 132205467

Sekretaris,

  
Sakka Pati, S.H., M.H.  
NIP. 132319480

A.n. Dekan  
Pembantu Dekan I,



  
Prof. Dr. M. Guntur, S.H., M.H.  
NIP. 131 876 817

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi Mahasiswa:

Nama : Aisdar  
Nomor Pokok : B11102924-2  
Program Kekhususan : Hukum Keagrariaan  
Judul : Efektivitas Pendaftaran Tanah Secara Sistematis  
Pada Kantor Pertanahan Kota Makassar  
(Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum)

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, Februari 2008

Pembimbing I,



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.  
NIP. 131 857 665



Pembimbing II,



Hasbir, S.H., M.H.  
NIP. 132 126 336

## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Aisdar  
Nomor Pokok : B11102924-2  
Program Kekhususan : Hukum Keagrariaan  
Judul : Efektivitas Pendaftaran Tanah Secara Sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar (Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, 31 Januari 2008



Dekan  
Asisten Dekan I,

Dr. Muh. Guntur, S.H., M.H.  
NIP. 131 876 817

## ABSTRAK

AISDAR, B 111 02 924-2, *Efektivitas Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Di Kantor Pertanahan Kota Makassar (Suatu Kajian sosilogi Hukum)*, dibimbing oleh Abrar Saleng dan Hasbir.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar dan untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar.

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan sosiologis dan bersifat analisis deskriptif, melalui teknik analisis secara kualitatif dan kuantitatif terhadap data primer dan data sekunder yang mendukung pelaksanaan terhadap masalah yang diteliti.

Hasil penelitian membuktikan bahwa pelaksanaan efektivitas pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar pada tahun 2007 melalui proyek ajudikasi cukup efektif. Dari target 12.000 bidang tanah yang akan diberikan hak atas tanah di 3 (tiga) kelurahan, yang terealisasi sebanyak 9.000 bidang tanah atau sebanyak 75%, dalam jangka waktu 4 bulan. Dan kendala-kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam pelaksanaan proyek ajudikasi dapat dilihat dari segi substansi hukum dan internal di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Kendala substansi hukum berupa, pertanggungjawaban wilayah yang menjadi lokasi ajudikasi diharuskan maksimal 25% tanah hak, hasil analisis yang menjadi kendala bagi Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah ketidaklengkapan lokasi ajudikasi. Kendala yang kedua, bahwa besarnya pertanggungjawaban pertanggungjawaban mengenai peralihan hak yang terjadi pada saat pelaksanaan proyek ajudikasi, yaitu perbuatan hukumnya dalam hal pendaftaran tanah harus acakan di buat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau di hadapan dibuat di hadapan Kepala Desa. Dan pertanggungjawaban yang belum terkoordinasi dengan baik yang kadang kala masyarakat yang pemegang hak yang berstatus sosial rendah. Selain dari kendala internal yaitu, Kurangnya pemahaman aturan dari pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar tentang pelaksanaan ajudikasi dan kurangnya keaktifan aparat ajudikasi dalam melaksanakan kerjanya karena aparat tersebut masih terikat dengan pekerjaan sporadik di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

## UCAPAN TERIMA KASIH



Puji dan syukur adalah kepunyaan Allah SWT, pencipta dan penyebar kasih bagi alam semesta. Shalawat dan Salam semoga terlimpahkan kepada Rasul terakhir Muhammad SAW, pembawa kedamaian menuju tatanan dunia baru Islam.

Penulis menyadari bahwa sebagai manusia biasa tentunya tidak luput dari kekurangan, yang mengakibatkan pula skripsi ini yang membahas tentang **Efektivitas Pendaftaran Tanah Secara Sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar (Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum)** jauh dari kesempurnaan sehingga penulis senantiasa mengharapkan saran dan usulan yang dapat menyempurnakan skripsi ini.

Kepada Ayahanda H. Abbas M, S.H. dan Ibunda Hj. Sitti Salmah yang dengan penuh kasih sayang mendidik dan membesarkan penulis dengan segala pengorbanan yang tak ternilai harganya, kepada isteri tersayang: Kurnia Yusniar, S.Sos., M.Si. serta anak-anak: Aulia Nurfadilah, Muhammad Aura Nurhidayah yang memberikan dukungan dan *supportnya* selama ini. Penulis hanya dapat mendoakan semoga senantiasa mendapat berkah, rahmat dan selalu dalam lindungannya.

Perkenankan penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Ir Abrar Saleng, SH, MH. selaku dosen pembimbing I dan Bapak Hasbir, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing II, yang dengan

tulus dan ikhlas memberikan dorongan, motivasi dan bimbingan dalam merampungkan skripsi ini.

Pada kesempatan ini pula penulis menyampaikan rasa penghargaan dan terima kasih kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum dan Pengelola Program Reguler Sore Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
2. Segenap staf Tata Usaha dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin serta Staf Pengelola Program Reguler Sore Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin .
3. Selanjutnya penulis tidak lupa menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan kepada semua pihak yang telah memberikan bantuannya, antara lain:
  - Bapak Drs. H. Muh. Hikmad, MH selaku Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar atas perkenannya untuk melakukan penelitian di Kantor Pertanahan Kota Makassar;
  - Kakanda Ir. Arman AM, SH yang selalu memberi dukungan dan motivasi demi merampungkan skripsi ini.
  - Bapak A. Hasanuddin, ST yang juga selalu memberi dukungan dan motivasi demi merampungkan skripsi ini.



Akhirnya penulis berharap semoga Allah SWT akan melipatgandakan pahala kepada semua pihak yang membantu penulis, atas budi baik dan kerelaannya dalam menunjang penyelesaian skripsi ini.

Makassar, Februari 2008

Penulis,

A i s d a r

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....	iv
ABSTRAK .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	9
<b>BAB II    TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	10
B. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah.....	11
C. Tujuan Pendaftaran Tanah.....	13
D. Asas Pendaftaran Tanah.....	15
E. Sistem Pendaftaran Tanah.....	17
F. Bentuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....	25
G. Karakteristik Kajian Sosilogi Hukum.....	27
H. Efektivitas Hukum.....	29
<b>BAB III    METODE PENELITIAN</b>	
A. Lokasi Penelitian .....	33
B. Teknik Pengumpulan Data .....	33
C. Jenis dan Sumber Data .....	34
D. Populasi dan Sampel.....	35
E. Analisis Data.....	35

<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A.	Efektifitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Pada Kantor Pertanahan Kota Makasar .....	36
B.	Kendala-kendala yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Pada Kantor Pertanahan Kota Makassar .....	71
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	
A.	Kesimpulan.....	76
B.	Saran-Saran.....	78
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>80</b>

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
<b>Tabel 1</b> Proyek Ajudikasi di Kota Makassar.....	45
<b>Tabel 2</b> Sumber-Sumber informasi yang diperoleh Masyarakat Mengenai ajudikasi .....	59
<b>Tabel 3</b> Sarana Memperoleh Informasi Ajudikasi yang Diperoleh Masyarakat.....	60
<b>Tabel 4</b> Alasan Responden Bahwa Ajudikasi Bermanfaat.....	68

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Masalah tanah bagi manusia tidak ada habis-habisnya karena mempunyai arti yang amat penting dalam penghidupan dan hidup manusia sebab tanah bukan saja sebagai tempat berdiam juga tempat bertani, lalu lintas, perjanjian dan pada akhirnya tempat manusia berkubur. Selain itu tanah memiliki lima jenis *rent*, yaitu *rent ricardian*, *rent lokasi*, *rent lingkungan*, *rent sosial*, *rent politik* yang menyebabkan tanah dapat memberi manfaat kepada manusia.

Tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai dimensi yang khas dan khusus. Tanah bukan sekedar benda mati yang bernilai tunggal, akan tetapi dipandang sebagai benda yang multi nilai. Hal ini menjadi bagian dari filosofis dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan dan kepastian hukum hak atas tanah. Tujuan mulia ini perlu dikuatkan dari berbagai aspek termasuk melalui proses legislasi dan penegakan hukum di lembaga peradilan.<sup>1</sup>

Kekhususan pengaturan tanah yang beraspek hukum publik dan hukum privat, perlu disadari oleh para pelaksana hukum (aparatur

---

<sup>1</sup> Khudzaifah Dimiyanti, 2004. *Teorisasi Hukum; Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia*, Muhammadiyah University Press, Surakarta. Hal. 92

pemerintah), penerap hukum (advokat), penegak hukum (para yuris) serta masyarakat pada umumnya, sehingga tepat dan benar dalam melihat dan menggunakan hukum untuk menyelesaikan perkara menyangkut tanah.



Menurut Khudzaifah Dimiyanti, (2004:93-94) :

Dialektika mengenai perkembangan hukum di Indonesia dewasa ini, terus menjadi perhatian yang sangat serius karena dianggap melupakan esensi hukum yaitu rasa keadilan di masyarakat. Lebih mementingkan aspek formal di atas substansi. Para ahli filsafat hukum dari zaman *enlightenment*, sangat arif mengajarkan tentang betapa eratnya hubungan dan bentuk substantif hukum. Meski kedua sisi hukum, yaitu bentuk dan substansi. Harus merupakan kesatuan integral, akan tetapi dalam praktik ahli hukum, terutama di Indonesia, lebih menaruh perhatian pada bentuk daripada substansinya.

Perubahan paradigma sistem pelaksanaan asas pemerintahan, dari sistem pelaksanaan Asas Pemerintahan Dekosentrasi (terpusat) semasa Orde Baru menuju sistem pelaksanaan Asas Pemerintahan Desentralisasi atau Otonomi Daerah pada Orde Reformasi, membawa perubahan pula pada sistem pelaksanaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah, yang memungkinkan bagi para pemeganghak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak

yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keuntungan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahannya.

Sehubungan dengan itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum sebagaimana yang dimaksud diatas.

Akselarasi dalam pembangunan nasional sangat memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pendaftaran tanah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961 dipandang tidak lagi sepenuhnya mendukung tercapinya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional sehingga perlu dilakukan penyempurnaan, karena dalam kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961 tersebut selama lebih dari 30 tahun belum cukup memberikan hasil yang memuaskan, dari sekitar 55 juta bidang tanah hak memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 16,3 juta bidang yang sudah didaftar.<sup>2</sup> Hal-hal yang merupakan kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, di samping kekurangan anggaran, alat dan tenaga, adalah keadaan objektif tanah-tanahnya sendiri. Selaiannya jumlah yang besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar pengusannya tidak didukung oleh alat-alat

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta. Hal. 456.

pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya. Selain itu ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran dalam waktu yang singkat dengan hasil yang memuaskan. Sehubungan dengan hal itu maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional dengan memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah. Ketentuan-ketentuan tersebut pada kenyataannya tersebar pada banyak peraturan perundang-undangan.

Dengan menimbang hal-hal tersebut, pemerintah memandang perlu membuat suatu aturan yang lebih lengkap mengenai pendaftaran tanah yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat untuk adanya jaminan kepastian hukum dan akhirnya pada tanggal 8 Juli 1997, Pemerintah telah mengundangkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai hukum positif dan ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut daitur dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, merupakan peraturan pelaksanaan dari amanat yang ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA dan menggantikan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Diberlakukannya Peraturan Pemerintah tersebut merupakan



usaha pemerintah untuk menyediakan dasar hukum yang kuat sehingga senantiasa sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan bagi pelaksanaan administrasi pertanahan dan pemberian kepastian hukum kepada masyarakat mengenai hak atas tanahnya. Pasal 64 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa dengan berlakunya peraturan pemerintah ini maka semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana PP No. 10 Tahun 1961 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti dengan peraturan pemerintah ini.

Landasan bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pendaftaran tanah sesungguhnya telah diletakkan jauh sebelum PP No. 10 Tahun 1961 yang sangat diperlukan untuk segera melaksanakan UUPA. Dalam PP No. 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan peraturan sebelumnya, tujuan dan stelsel pendaftaran tanah tetap dipertahankan yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa stelsel yang dianut adalah stelsel negatif tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Pendaftaran tanah diselenggarakan antara lain untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam rangka

melakukan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah atau satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Penyajian data tersebut dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota seksi hak atas tanah dan pendaftaran tanah, yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas:

- a. Peta pendaftaran, yaitu peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.
- b. Daftar tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran;
- c. Surat ukur, yaitu dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian yang diambil datanya dari peta pendaftaran;
- d. Buku tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya;
- e. Daftar nama, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan suatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan, dan mengenai hak pemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Bentuk pelaksanaan Pendaftaran Tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 dilaksanakan secara sporadik dan sistematis. Secara

sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu wilayah atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Pendaftaran tanah secara sistematis sama halnya dengan cara sporadik yang merupakan pendaftaran pertama kali, maksudnya penyelenggarannya diperuntukkan khusus bagi bidang-bidang hak atas tanah yang belum pernah dibukukan/disertifikatkan, termasuk tanah hak milik yang berasal dari tanah negara yang diberikan pemerintah kepada seseorang atau badan hukum yang memenuhi syarat subjek hak. Pendaftaran tanah secara sistematis mempunyai keistimewaan tersendiri, antara lain sifat pelaksanaannya yang massal, serentak, proaktif dan pemohon sertipikat tidak dipungut biaya apapun (sepanjang pelaksanaan pendaftaran sistematis dikaitkan dengan Proyek Administrasi Pertanahan). Proyek Administrasi Pertanahan seperti Proyek Ajudikasi dan Proyek Nasional Agraria (Prona) yang biayanya 100% ditanggung oleh Pemerintah dan dibebankan kepada APBN walaupun sebagian besarnya berasal dari pinjaman luar negeri, yaitu Bank Dunia.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Tetapi karena prakarsanya datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.

Terlepas dari usaha pemerintah untuk mempercepat proses pendaftaran tanah dan adanya pemerataan pada setiap wilayah di Indonesia dengan adanya pendaftaran tanah secara sistematis yang sangat menguntungkan bagi masyarakat dalam memperoleh status kepemilikan hak atas tanah, namun hal ini masih menimbulkan perdebatan yang telah banyak dibahas dalam pertemuan-pertemuan ilmiah khususnya dikalangan Organisasi Non Pemerintah. Isu yang menjadi dominan dalam setiap perdebatan, yang mestinya terjawab diantaranya yaitu dalam hal efektivitas pelaksanaan Proyek Ajudikasi yang dibiayai oleh Bank Dunia maupun Prona yang sepenuhnya dibiayai oleh APBN, apakah hal ini berjalan efektif dalam artian tujuan dilaksanakannya Proyek Ajudikasi tercapai atau tidak dan apakah hal ini memberi manfaat kepada masyarakat, yang perlu diperhatikan juga dalam hal membicarakan efektivitas hukum adalah mengenai kesadaran dan ketaatan hukum. Kedua mengenai hambatan-hambatan dalam pelaksanaan sistem pendaftaran tanah secara sistematis. Semuanya ini nantinya akan dibahas dalam ulasan berikutnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah efektivitas pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar ?
2. Kendala-kendala apakah yang dihadapi pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar ?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### 1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar.
- b. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar

### 2. Kegunaan Penelitian

Dengan diketahuinya efektivitas pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar, penelitian ini kiranya dapat memberikan informasi kepada pemerintah, khususnya Badan Pertanahan Nasional, menuju upaya pemecahan masalah berkaitan dengan efektivitas pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>3</sup>

Sesuai dengan pengertian tersebut diatas dapat diketahui bahwa kegiatan pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk peta dan daftar. Demikian pula dapat kita ketahui bahwa salah satu rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pemeliharaan data fisik dan data yuridis yang juga dilakukan dalam bentuk peta dan daftar yang memuat data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah dan satua rumah susun.

Pendaftaran tanah tersebut pada dasarnya merupakan kewajiban pemerintah yang telah diatur sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997, yaitu baik dalam UUPA maupun PP No. 10 Tahun 1961.

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997



Data fisik yang dimaksud dalam hal ini adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang-bidang dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan di atasnya. Dari definis tersebut dapat diketahui bahwa yang menjadi objek-objeknya adalah bidang tanah dan satuan rumah susun, dan keterangan yang diperlukan terhadap objek tersebut adalah mengenai letak, batas, luas serta bangunan yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.<sup>4</sup>

## **B. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah**

Dasar hukum dalam kegiatan pendaftaran tanah ada dua yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan PP No. 24 Tahun 1997.

Dalam UUPA, pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19. Ketentuan pasal ini menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah tersebut meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut ;

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 PP No. 3 Tahun 1997

3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Selanjutnya, dalam Pasal 23 UUPA ditentukan, hak milik demikian juga setiap peralihan, hapusnya dan pembebasannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA. Pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnyanya peralihan dan pembebasan hak tersebut. Pasal 32 UUPA mengatur pendaftaran hak guna usaha, dan Pasal 38 UUPA mengatur pendaftaran hak guna bangunan.

Dalam PP No. 24 Tahun 1997 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA tentang pendaftaran tanah dan sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961. Dalam Peraturan Pemerintah yang baru diatur hal-hal sebagai berikut:

1. Asas dan tujuan pendaftaran tanah;
2. Penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah;
3. Objek pendaftaran tanah;
4. Satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah;
5. Pelaksana pendaftaran tanah untuk pertama kali;
6. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik;
7. Pembuktian hak dan pembukuannya;
8. Penerbitan sertifikat;
9. Penyajian data fisik dan data yuridis;



10. Penyimpanan daftar fisik dan dokumen;
11. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
12. Penerbitan sertipikat pengganti;
13. Biaya pendaftaran tanah;
14. Sanksi hukum.

Selanjutnya dalam pelaksanaannya dijabarkan kembali pada peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional untuk mekanisme operasionalnya.

### **C. Tujuan Pendaftaran Tanah**

Dalam PP No. 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan PP No. 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah, yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechtskadaster* atau *legal cadaster*). Secara garis besar rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 meliputi :

1. Memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah, satua rumah susun, dan hak lain-lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, untuk itu kepada pemegang hak diberikan sertipikat.

2. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk melaksanakan fungsi informasi tersebut, data fisik dan yuridis dan sebidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar terbuka untuk umum.
3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Untuk mencapai hal ini, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.

Dari tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah. Jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah meliputi:

- a. Kepastian hukum atas objek bidang tanahnya, yaitu letak bidang tanah, letak batas-batas dan luasnya (objek hak)
- b. Kepastian hukum atas subjek haknya, yaitu siapa menjadi pemiliknya (subjek hak) dan;
- c. Kepastian hukum atas jenis hak atas tanahnya.

Kepastian objek dan subjek hak sangat diperlukan dalam lalu lintas hukum mengenai hak-hak atas tanah, sehingga oleh pemerintah

dikebanyakan negara diselenggarakan suatu sistem keterbukaan / pengumuman mengenai hak atas tanah atau sistem publisitas. Publisitas berarti prinsip di mana setiap orang dapat mengetahui semua hak-hak atas tanah dan semua perbuatan hukum mengenai tanah.<sup>5</sup>

Mengenai tanah sebagai objek hak sistem pengumumannya dianut asas spesialitas, yaitu suatu cara penetapan batas, sehingga identitas sebidang tanah menjadi jelas lokasi batas serta luasnya. Dengan sistem publisitas itu diselenggarakan suatu daftar umum berupa peta dan daftar tanah, daftar surat ukur, daftar nama, daftar buku tanah.

Untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, maka pendaftaran tanah harus meliputi dua kegiatan, yaitu:

- a. Kadaster hak, yaitu kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah hak dan pendaftaran bidang-bidang tanah tersebut dalam daftar-daftar tanah. Bidang tanah hak adalah bidang-bidang tanah yang dimiliki orang atau badan hukum dengan suatu hak.
- b. Pendaftaran hak yaitu kegiatan pendaftaran hak-hak dalam daftar-daftar buku tanah atas pemegang haknya.

#### **D. Asas Pendaftaran Tanah**

Menurut pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan aga-

---

<sup>5</sup> Suardi, 2005, *Hukum Agraria*, Iblam, Jakarta, hal. 145

agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat dan untuk itu diberlakukan asas terbuka.



Menurut Suardi,<sup>6</sup> dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dilaksanakan secara teliti dan cermat, harus diperhatikan letak dan keadaan fisik serta penggunaan tanah yang akan didaftar. Misalnya perlu dibedakan antara tanah daerah perkotaan, pinggiran kota yang sedang berkembang, dan daerah berupa sawah, tegalan dan pekarangan.

Namun demikian menurut Irawan Soerodjo,<sup>7</sup> penerapan asas dalam pendaftaran tanah tersebut perlu dikaji ulang, khususnya terhadap asas murah dan sederhana karena akan berdampak bagi produk yang dihasilkan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dari hak-hak atas tanah itu sendiri. Sebab dalam rangka pendaftaran tanah untuk pelaksanaan pengukuran agar hasil yang diperoleh lebih akurat baik data fisik maupun data yuridis atas bidang-bidang tanah yang diukur, diperlukan waktu yang cukup panjang dengan biaya yang relatif tinggi, sehingga penyajian data nantinya diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang-bidang tanah tersebut bagi pihak-pihak yang berkepentingan yang memerlukan informasi data tanah yang diperlukan untuk suatu keperluan mengenai bidang-bidang dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

#### **E. Sistem Pendaftaran Tanah**

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 145

<sup>7</sup> Irawan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya. Hal. 106

dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP No. 10 tahun 1961, bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA maka untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas suatu bidang tanah, pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah. Peran pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional sangat besar dalam menyelenggarakan Pendaftaran Tanah baik secara sistematis maupun sporadik, hanya saja dalam pendaftaran tanah secara sporadik maka bobot proaktif terletak pada pemegang hak atas tanah.<sup>8</sup>

Hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftar dengan membubukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya maka dicatat pula status haknya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya diuraikan dalam surat ukur telah didaftar.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 108

<sup>9</sup> Lihat Pasal 29 PP No. 24 Tahun 1997



Menurut Pasal 31 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat tanah sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Untuk sistem publikasi yang digunakan, yaitu sistem negatif yang mengandung makna positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Bukan sistem publikasi negatif yang murni. Sistem publikasi yang negatif murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat.<sup>10</sup>

Dalam stelsel ini, pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat. Hanya saja dalam PP No. 24 Tahun 1997, pihak yang merasa mempunyai suatu hak atas tanah dibatasi hanya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat tanah untuk melakukan gugatan dalam rangka mempertahankan haknya.

Dalam hal pendaftaran tanah dikenal beberapa sistem pendaftaran tanah yang dianut banyak negara yang telah menyelenggarakan pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran tanah tersebut, yaitu:

---

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *op.cit.*, Hal. 465.

#### a. Sistem Torrens

Sistem ini lebih dikenal dengan nama *The Real Property Act* atau *Torrens Act*, yang mulai berlaku di Australia Selatan tahun 1858. Sesuai dengan namanya, sistem ini diciptakan oleh Sir Robert Torrens. Sistem ini kemudian dianut oleh banyak negara lain. Menurut sistem Torrens, sertipikat tanah merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap dan tidak dapat diganggu gugat. Ganti kerugian kepada pemilik sejati diberikan melalui dana asuransi. Pengubahan buku tanah tidak diperkenankan, kecuali jika sertipikat hak atas tanah itu diperoleh dengan cara pemalsuan atau penipuan. Sistem ini diterapkan di Amerika Serikat, Brasil, Aljazair, Spanyol, Denmark, Norwegia, dan Malaysia.

Kelebihan sistem Torrens dibandingkan dengan sistem negatif menurut Sir Robert Torrens adalah:

1. Ketidakpastian diganti dengan kepastian
2. Biaya peralihan berkurang dari pound menjadi shilling, waktu dari bulan menjadi hari
3. Ketidakjelasan dan berbelit-belit uraian menjadi jelas dan singkat
4. Persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang dapat mengurus sendiri kepentingannya
5. Penipuan sangat dihalangi



6. Banyak hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya
7. Proses disederhanakan dengan meniadakan beberapa hal.

b. Sistem Torrens

Sistem positif dalam pendaftaran tanah menyatakan bahwa apa yang tercantum dalam buku tanah dan surat bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat bukti mutlak. Jika pihak ketiga bertindak berdasarkan bukti-bukti tersebut, maka dia mendapat perlindungan mutlak walaupun kemudian hari ternyata bahwa keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Oleh karena itu, pelaksana pendaftaran tanah berperan aktif menyelidiki dengan teliti apakah hak atas tanah dapat didaftar untuk nama seseorang. Sistem ini digunakan di Jerman dan Swiss.

Sepert halnya sistem Torrens, sistem positif juga mempunyai beberapa kelebihan seperti berikut ini:

1. Kepastian buku tanah bersifat mutlak
2. Pelaksanaan pendaftaran tanah bertindak aktif dan teliti
3. Mekanisme kerja penerbit hak atas tanah mudah dipahami oleh orang awam.

Tetapi sistem ini juga mempunyai kelemahan, yaitu :

1. Akibat pelaksanaan pendaftaran tanah bertindak aktif dan teliti maka waktu yang digunakan sangat lama.
2. Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya akan kehilangan hak

3. Wewenang pengadilan dimasukkan ke dalam wewenang administratif karena penerbitan sertipikat tidak dapat diganggu gugat.

c. Sistem Negatif

Menurut sistem negatif, sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak yang kuat. Artinya semua ketentuan yang terdapat dalam sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti lain. Bila kemudian hari ternyata keterangan dalam sertipikat itu tidak benar, maka berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap, sertipikat tersebut dapat diadakan perubahan seperlunya.

Menurut sistem negatif, peralihan hak atas tanah berdasarkan asas *nemo plus iuris*, yakni melindungi pemegang hak yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak yang sebenarnya. Ciri pokok sistem negatif adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika nama yang terdaftar bukan pemilik sebenarnya. Ciri pokok lainnya adalah pejabat balik nama tanah berperan pasif, artinya tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran surat-surat yang diserahkan kepadanya.

Kebaikan dari sistem negatif adalah perlindungan hukum diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya. Sedangkan kelemahannya adalah peran pasif pejabat balik nama tanah yang menyebabkan tumpang tindih sertipikat tanah dan mekanisme kerja penerbitan hak atas tanah kurang dipahami oleh masyarakat awam.

UUPA tidak menyatakan secara tegas bahwa sistem pendaftaran yang mana yang dianut dari tiga sistem yang telah diuraikan. Tetapi apabila didasarkan pada ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA, yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang terakhir adalah pemberian tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat, jelas bahwa UUPA menganut sistem negatif dalam hal pendaftaran tanah. Pasal 32 ayat (1) UUPA menganut sistem negatif dengan pertimbangan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah menggunakan waktu relatif singkat. Namun tidak berarti bahwa berdasarkan sistem negatif pelaksanaan pendaftaran tanah kurang atau tidak teliti.

Menurut Boedi Harsono,<sup>11</sup> pendaftaran tanah di dalam UUPA tidak menganut sistem negatif bertendensi positif. Pengertian bertendensi positif ialah adanya peran aktif pelaksana pendaftaran tanah, peran aktif itu misalnya:

- a. Menyelidiki asal tanah dengan teliti (Pasal 3 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1961)

---

<sup>11</sup> *Ibid*

- b. Pengumuman selam 3 (tiga) bulan untuk pendaftaran tanah pertrama kali (Pasal 6 ayat (1) PP No. 10 Tahun 1961)

Ciri-ciri sistem negatif bertendensi positif dalam hal pendaftaran tanah seperti yang dianutoleh UUPA adalah:<sup>12</sup>

1. Nama pemilik tanah yang tercantum dalam daftar buku tanah adalah pemilik tanah yang benar dan dilindungi oleh hukum, dan merupakan tanda bukti hak yang tertinggi.
2. Setiap peristiwa balik nama melalui peneliti seksama, syarat-syarat dan prosedur berdasarkan asas keterbukaan.
3. Setuiap bidang tanah (persil) batas-batasnya diukur dan digambar dalam peta pendaftaran dengan skala 1:1000. Ukuran tersebut memungkinkan untuk meneliti kembali batas persil bila kemudian hari terjadi sengketa batas.
4. Pemilik tanah yang tercantum dalam buku tanah dan sertipikat masih dapat diganggu gugat melalui Pengadilan Negeri oleh Badan Pertanahan Nasional.
5. Pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti kerugian kepada masyarakat karena kesalahan admnistrasi pendafataran tanah. Masyarakat yang dirugikan dapat menuntut melalui Pengadilan Negeri untuk mendapatkan haknya.

---

<sup>12</sup> Sri Sayekti, 2000, *Hukum Agraria Nasional*, Unila, Jakarta. Hal. 53

## F. Bentuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 24 tahun 1997.

Pendaftaran tanah untuk pertamakali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

*Pendaftaran tanah secara sistematis* adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan dengan cara sporadis.

*Pendaftaran tanah secara sporadis* adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu wilayah atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara

sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.<sup>13</sup>

Disamping pendaftaran secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftarkan secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan semakin meningkat kegiatannya. Demikian dikemukakan dalam penjelasan umum.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi Pendaftaran peralihan dan Pendaftaran Hak dan Pendaftaran Perubahan data Pendaftaran tanah.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Boedi Harsono, *op.cit.*, hal. 461

<sup>14</sup> Lihat Pasal 36-57 PP No. 24 Tahun 1997





Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Perubahan data fisik dimaksud adalah pemisahan, pemecahan atau penggabungan bidang-bidang tanah yang sudah didaftar. Perubahan yang terjadi oleh pemegang hak atas tanah wajib didaftarkan ada Kantor Pertanahan.

### G. Karakteristik Kajian Sosiologi Hukum

Menurut Achmad Ali : "...sosiologi hukum menekankan kajian pada *law in action*, hukum pada kenyataannya, hukum sebagai tingkah laku manusia, yang berarti berada pada dunia *sein*. Sosiologi hukum menggunakan pendekatan empiris yang bersifat deskriptif...".<sup>15</sup>

Fokus utama pendekatan sosiologi hukum menurut Gerald Turkel<sup>16</sup> adalah :

1. Pengaruh Hukum terhadap perilaku sosial.
2. Pada kepercayaan-kepercayaan yang dianut oleh masyarakat dalam "*the social world*" mereka.
3. Pada organisasi sosial dan perkembangan sosial serta purnata hukum.
4. Tentang bagaimana hukum itu dibuat.
5. Tentang kondisi sosial yang menimbulkan hukum.

---

<sup>15</sup> Achmad Ali, 1996, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta hlm.11.

<sup>16</sup> *Ibid.* hlm. 34.

Selanjutnya yang menjadi objek utama kajian sosiologi hukum sebagaimana dikemukakan oleh Achmad Ali<sup>17</sup>, sebagai berikut :

1. Menurut istilah Donald Black, dalam mengkaji hukum sebagai *Government Social Control*, sosiologi hukum mengkaji hukum sebagai perangkat kaidah khusus yang berlaku serta dibutuhkan guna menegakkan ketertiban dalam suatu kehidupan masyarakat. Hukum menegakkan ketertiban dalam suatu kehidupan masyarakat. Hukum dipandang sebagai rujukan yang akan digunakan oleh pemerintah dalam hal melakukan pengendalian terhadap perilaku warga masyarakat.
2. Persoalan pengendalian sosial tersebut oleh sosiologi hukum dikaji dalam kaitannya dengan sosialisasi yaitu proses dalam pembentukan masyarakat. Sebagai makhluk sosial yang menyadari eksistensi sebagai kaidah sosial yang ada dalam masyarakatnya, yang meliputi kaidah moral, agama, dan kaidah sosial lainnya. Dengan kesadaran tersebut diharapkan warga masyarakat menaatinya, berkaitan dengan itu maka tampaklah bahwa sosiologi hukum, cenderung memandang sosialisasi sebagai suatu proses yang mendahului dan menjadi pra kondisi sehingga memungkinkan pengendalian sosial dilaksanakan secara efektif.

---

<sup>17</sup> *Ibid.* hlm. 19-32.



3. Obyek utama sosiologi hukum lainnya adalah stratifikasi. Stratifikasi sebagai obyek membahas sosiologi hukum bukanlah stratifikasi hukum seperti yang dikemukakan Hans Kelsen dengan teori *grundnormnya*, melainkan stratifikasi yang dikemukakan dalam suatu sistem kemasyarakatan. Dalam hal ini dapat dibahas bagaimana dampak adanya stratifikasi sosial terhadap hukum dan pelaksanaan hukum.
4. Obyek utama lain dari kajian sosiologi hukum adalah pembahsan tentang perubahan, dalam hal ini mencakup perubahan hukum dan perubahan masyarakatserta hubungan timbal balik di antara keduanya. Salah satu persepsi penting dalam kajian sosiologi hukum adalah bahwa perubahan yang terjadi dalam masyarakat dapat direkayasa, dalam arti direncanakan terlebih dahulu oleh pemerintah dengan menggunakan perangkat hukum sebagai alatnya.

#### H. Efektivitas Hukum

Salah satu topik yang menjadi bahasan sosiologi hukum adalah efektivitas hukum. Dalam bahasan tentang efektivitas hukum ini, terkait jawaban-jawaban yang dibutuhkan terhadap berbagai pertanyaan. Misalnya: faktor-faktor penyebab efektif atau tidak efektifnya hukum. Benarkah tujuan hukum dapat dibelokkan sehingga berakibat tidak efektifnya hukum tersebut, benarkah dalam keadaan-keadaan tertentu hukum justru menimbulkan keruwetan baru, yang tentu saja berarti tidak

efektinya hukum, bagaimana peran aparat pengkomunikasian hukum untuk mengefektifkan berlakunya.<sup>18</sup>

Oleh karena efektivitas hukum juga berkaitan erat dengan kesadaran hukum dan ketaatan hukum warga masyarakat, maka wajar jika timbul pertanyaan-pertanyaan tentang apa arti kesadaran hukum dan ketaatan hukum itu sendiri.

Kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektivitas perundang-undangan adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Sering orang mempercampur adukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal menurut Achmad Ali<sup>19</sup> kedua hal tersebut tidak persis sama meskipun keduanya mempunyai hubungan yang sangat erat. Kedua unsur itu memang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan di dalam masyarakat.

Menurut Achmad Ali, yang menyimpulkan pendapat dari Krabbe dan Paul Scholten:<sup>20</sup> "Kesadaran hukum yang dimiliki oleh warga masyarakat belum menjamin bahwa warga masyarakat tersebut akan menaati aturan hukum atau aturan perundang-undangan....."

Oetojo Oesman<sup>21</sup> membedakan kesadaran hukum menjadi dua, yaitu; kesadaran hukum yang baik dan kesadaran hukum yang buruk. Salah satu contoh kesadaran hukum yang buruk, adalah seseorang yang

---

<sup>18</sup> Achmad Ali, 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yasrif Watampone, Jakarta hlm.179.

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm. 191

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm. 192

<sup>21</sup> *Ibid*

semakin memiliki pengetahuan hukum mengetahui kemungkinan menggunakan proses banding dan kasasi meskipun ia sebenarnya sadar bahwa dirinya berada di pihak yang salah. Kesadaran hukum yang buruk ini salah satu penyebab semakin menumpuknya perkara di Mahkamah Agung.

Ketaatan hukum sendiri masih dapat dibedakan kualitasnya dalam tiga jenis, seperti yang dikemukakan oleh H.C. Kelman:<sup>22</sup>

1. ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi;
2. ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.
3. ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.

Suatu aturan atau undang-undang dianggap tidak efektif berlakunya jika sebagian warga masyarakat tidak mentaatinya. Namun demikian, jika sebagian besar warga masyarakat terlihat mentaati aturan aturan perundang-undangan tersebut, maka ukuran atau kualitas efektifitas aturan atau perundang-undangan itupun masih dapat dipertanyakan.

---

<sup>22</sup> *Ibid.* hlm. 193

Dengan kata lain, mengetahui adanya tiga jenis ketaatan di atas, maka tidak dapat sekedar menggunakan ukuran ditaatinya suatu aturan atau perundang-undangan sebagai bukti efektifnya suatu aturan atau perundang-undangan, paling tidaknya juga harus ada perbedaan kualitas keefektifan suatu aturan perundang-undangan. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu undang-undang hanya dengan ketaatan yang bersifat *compliance* atau *identification* saja, berarti kualitas keefektifan aturan atau undang-undang itu masih rendah, sebaliknya semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu aturan dan undang-undang dengan ketaatan yang bersifat *internalization*, maka semakin tinggi kualitas efektivitas aturan perundang-undangan itu. Demikian pendapat Achmad Ali.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Makassar tepatnya di Kantor Pertanahan Kota Makassar dengan pertimbangan bahwa Kota Makassar merupakan Kota Metropolitan yang juga sebagai pintu gerbang Kawasan Timur Indonesia, dimana laju pembangunan dan pertumbuhan penduduknya cukup tinggi, sehingga kebutuhan akan pendaftaran tanah pada kota ini cukup tinggi, selain itu Kantor Pertanahan saat ini melaksanakan sistem pendaftaran tanah secara sistematis melalui dibentuknya Panitia Ajudikasi di Kelurahan Tamalanrea Indah Kecamatan Tamalanrea, Kelurahan Sudiang Raya Kecamatan Biringkanaya, Kelurahan Antang Kecamatan Antang.

##### **B. Teknik Pengumpulan Data**

###### **1. Interview (wawancara)**

Cara mendapatkan keterangan dengan tanya jawab secara langsung dengan pihak-pihak yang dianggap dapat memberikan keterangan mengenai obyek penelitian, Informan berjumlah 3 (tiga) orang yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar, Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, dan Ketua Panitia Ajudikasi di 3 lokasi Kota Makassar.

## 2. Dokumentasi

Cara mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan atau dokumentasi dari instansi Kantor Pertanahan Kota Makassar.

## 3. Kuisisioner

Kumpulan dari pertanyaan yang diajukan secara tertulis kepada responden dengan menggunakan kuisisioner dan cara menjawab juga dilakukan dengan tertulis. Kuisisioner ini dibagikan kepada masyarakat Kelurahan Tamalanrea Indah Kecamatan Tamalanrea, Kelurahan Sudiang Raya Kecamatan Biringkanaya, Kelurahan Antang Kecamatan Antang yang telah melakukan pendaftaran tanah dengan dengan cara sistematis.

### **C. Jenis dan Sumber Data**

#### 1. Data Primer

Data Primer yaitu data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti (atau petugas-petugasnya) dari sumber pertamanya. Adapun data primer yang dimaksud adalah:

- a. hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar, Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, serta Ketua Panitia Ajudikasi, mengenai efektivitas pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis.
- b. hasil wawancara dan kuisisioner yang dilakukan terhadap masyarakat yang telah melakukan pendaftaran tanah secara sistematis.

## 2. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari pengusutan (*derived*) dari data yang ada, bukan hanya karena dikumpulkan oleh pihak lain. Data ini dapat diperoleh secara tidak langsung, atau data yang telah tersedia dari hasil pengumpulan data orang lain baik instansional ataupun peneliti perorangan.

### D. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah semua masyarakat yang mendapatkan sertipikat secara gratis melalui program Proyek Ajudikasi. Sampel penelitian ini yaitu daerah yang termasuk Proyek Ajudikasi Seluruh populasi berjumlah 9000 orang yang mendapatkan sertipikat gratis, yang tersebar di 3 (tiga) kelurahan yang terdapat di Kota Makassar, yaitu Kelurahan Tamalanrea Indah Kecamatan Tamalanrea, Kelurahan Sudiang Raya Kecamatan Biringkanaya, Kelurahan Antang Kecamatan Antang. Kemudian sampel ditetapkan sebanyak 30 orang.

### E. Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif, dengan langkah-langkah sebagai berikut :

Sebelum menganalisis data tersebut, terlebih dahulu diadakan pengorganisasian terhadap data sekunder yang diperoleh melalui dokumentasi kepustakaan dan data primer yang diperoleh melalui wawancara. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif, dengan menggunakan pendekatan sosiologis.



## BAB IV

### PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Pada Kantor Pertanahan Kota Makassar

Sertipikat tanah adalah sesuatu yang tidak asing bagi masyarakat kita, tapi sebagian besar dari masyarakat itu akan mengatakan bahwa mengurus sertipikat itu sulit, lama dan mahal, ketika kita menanyakan kenapa tanahnya belum bersertipikat. Dan ini adalah kesan yang terbangun di masyarakat yang merupakan salah satu kendala eksternal pensertipikatan tanah<sup>1</sup> Sertipikat adalah sebuah keinginan bagi setiap pemilik tanah untuk memilikinya, karena mereka tahu bahwa sertipikat adalah bukti syah dan kuat serta formal dalam pemilikan tanah di negara kita.

" ... sejak berlakunya PP. No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sampai saat ini tahun 1992 baru sekitar 17 juta bidang tanah yang telah didaftarkan dari sekitar 54 juta bidang tanah di Indonesia"<sup>2</sup> . Ini menunjukkan bahwa hingga saat ini sertipikat hanya menjadi sebuah keinginan bagi sebagian besar pemilik tanah di Indonesia.

<sup>1</sup> Dikatakan oleh kepala kanwil bpn propinsi jawa barat, ir. Masri asyik dalam ceramahnya pada kursus adjudikasi di stpn yogyakarta.  
<sup>2</sup> kata pengantar menteri negara agraria/kepala bpn pada penerbitan keputusan menteri negara agraria/kepala bpn no.3 tahun 1997 tentang petunjuk kerja pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis

Bertolak dari hasil evaluasi yang menunjukkan bahwa masih terlalu sedikitnya tanah bersertipikat di Indonesia semakin meningkatnya keinginan masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum (Sertipikat) atas bidang tanahnya, maka sejak tahun anggaran 1994/1995 diadakanlah Proyek Ajudikasi Pertanahan yaitu pendaftaran tanah secara sistematis (Ajudikasi).

Menurut PP. 24 tahun 1997, pendaftaran tanah secara sistematis adalah pendaftaran tanah yang dilakukan serentak dan menyeluruh setiap bidang tanah di suatu wilayah atau bagian dari wilayah, misalnya per desa atau lebih kecil dari itu. Melihat caranya yang sistematis maka dalam pelaksanaannya dituntut adanya kerja sama yang baik antara masyarakat dan kantor pertanahan, mulai tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi, demikian penjelasan Drs. H. M. Hikmad, M.H.<sup>3</sup> (Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar).

Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan pendaftaran pertama kali, maksudnya penyelenggarannya diperuntukkan khusus bagi bidang-bidang hak atas tanah yang belum pernah dibukukan/disertifikatkan, termasuk tanah hak milik yang berasal dari tanah negara yang diberikan pemerintah kepada seseorang atau badan hukum yang memenuhi syarat subjek hak.

Pendaftaran tanah secara sistematis mempunyai keistimewaan tersendiri, antara lain sifat pelaksanaannya yang massal, serentak, proaktif

---

<sup>3</sup> Wawancara Pada Tanggal 8 Januari 2008

Bertolak dari hasil evaluasi yang menunjukkan bahwa masih terlalu sedikitnya tanah bersertipikat di Indonesia semakin meningkatnya keinginan masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum (Sertipikat) atas bidang tanahnya, maka sejak tahun anggaran 1994/1995 diadakanlah Proyek Ajudikasi Pertanahan yaitu pendaftaran tanah secara sistematis (Ajudikasi).

Menurut PP. 24 tahun 1997, pendaftaran tanah secara sistematis adalah pendaftaran tanah yang dilakukan serentak dan menyeluruh setiap bidang tanah di suatu wilayah atau bagian dari wilayah, misalnya per desa atau lebih kecil dari itu. Melihat caranya yang sistematis maka dalam pelaksanaannya dituntut adanya kerja sama yang baik antara masyarakat dan kantor pertanahan, mulai tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi, demikian penjelasan Drs. H. M. Hikmad, M.H.<sup>3</sup> (Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar).

Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan pendaftaran pertama kali, maksudnya penyelenggarannya diperuntukkan khusus bagi bidang-bidang hak atas tanah yang belum pernah dibukukan/disertifikatkan, termasuk tanah hak milik yang berasal dari tanah negara yang diberikan pemerintah kepada seseorang atau badan hukum yang memenuhi syarat subjek hak.

Pendaftaran tanah secara sistematis mempunyai keistimewaan tersendiri, antara lain sifat pelaksanaannya yang massal, serentak, proaktif

---

<sup>3</sup> Wawancara Pada Tanggal 8 Januari 2008

dan pemohon sertipikat tidak dipungut biaya apapun (sepanjang pelaksanaan pendaftaran sistematis dikaitkan dengan Proyek Administrasi Pertanahan). Proyek Administrasi Pertanahan seperti Proyek Ajudikasi dan Proyek Nasional Agraria (Prona) yang biayanya 100% ditanggung oleh Pemerintah dan dibebankan kepada APBN walaupun sebagian besarnya berasal dari pinjaman luar negeri, yaitu Bank Dunia.

Menurut Andi Bisma, ST. (Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah)<sup>4</sup> Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar.

Dilihat dari sumber dananya, maka dibedakan antara pendaftaran tanah sistematis swadaya masyarakat dan pendaftaran tanah sistematis proyek pemerintah. Untuk yang kedua akan dibicarakan lebih lanjut pada penjelasan tentang ajudikasi.

Untuk sistematis swadaya, inisiatif muncul dari masyarakat yang mempunyai tanah dalam satu wilayah administrasi, kemudian memohon kepada kantor pertanahan untuk diadakan pendaftaran tanah secara

---

<sup>4</sup> Wawancara Pada Tanggal 9 Januari 2008

bersama-sama. Sehingga biaya menjadi lebih murah dan lebih transparan, persyaratannya lebih jelas dan pelaksanaannya lebih cepat.

Biaya murah karena masyarakat tidak menanggung ongkos jasa di luar biaya resmi dan tidak menanggung biaya akomodasi dan transportasi sebagaimana jika dia mengurus sendiri. Dalam hal mengenai biaya masyarakat yang mendaftarkan tanahnya melalui proyek adjudikasi, hanya diwajibkan untuk melunasi Pajak Bumi Dan Bangunan.

Menurut Ketua Panitia Adjudikasi<sup>5</sup> Persyaratan jelas dan mudah karena sebelumnya diadakan penyuluhan atau proses pembelajaran kepada masyarakat, sehingga sesuai dengan kasusnya masing-masing masyarakat dapat segera melengkapinya sesuai dengan tahapan yang prosedural.

Pelaksanaannya cepat karena kegiatan ini dilakukan berdasarkan tahapan-tahapan yang jelas dan sesuai dengan perencanaan, sehingga kecil kemungkinan ditemui berkas permohonan kesasar, mengendap di laci petugas atau tidak dapat diproses karena tidak lengkap. Apabila ada berkas tidak lengkap akan segera dikembalikan untuk segera dilengkapi. Demikian Ambo Asse menambahkan.

Jadi jelas bahwa pendaftaran tanah sistematis ini lebih bersifat memberdayakan masyarakat, karena mulai dari tahap pengukuran hingga

<sup>5</sup> Wawancara Pada Tanggal 11 Januari 2008. Ketua Panitia Adjudikasi:  
- Kelurahan Sudiang Raya : Mirzan Yahya, S.H.  
- Kelurahan Tamalanrea Indah : Yosef Pesolima, S.H.  
- Kelurahan Manggala : Drs. Ambo Asse, S.H.

bersama-sama. Sehingga biaya menjadi lebih murah dan lebih transparan, persyaratannya lebih jelas dan pelaksanaannya lebih cepat.

Biaya murah karena masyarakat tidak menanggung ongkos jasa di luar biaya resmi dan tidak menanggung biaya akomodasi dan transportasi sebagaimana jika dia mengurus sendiri. Dalam hal mengenai biaya masyarakat yang mendaftarkan tanahnya melalui proyek adjudikasi, hanya diwajibkan untuk melunasi Pajak Bumi Dan Bangunan.

Menurut Ketua Panitia Adjudikasi<sup>5</sup> Persyaratan jelas dan mudah karena sebelumnya diadakan penyuluhan atau proses pembelajaran kepada masyarakat, sehingga sesuai dengan kasusnya masing-masing masyarakat dapat segera melengkapinya sesuai dengan tahapan yang prosedural.

Pelaksanaannya cepat karena kegiatan ini dilakukan berdasarkan tahapan-tahapan yang jelas dan sesuai dengan perencanaan, sehingga kecil kemungkinan ditemui berkas permohonan kesasar, mengendap di laci petugas atau tidak dapat diproses karena tidak lengkap. Apabila ada berkas tidak lengkap akan segera dikembalikan untuk segera dilengkapi. Demikian Ambo Asse menambahkan.

Jadi jelas bahwa pendaftaran tanah sistematis ini lebih bersifat memberdayakan masyarakat, karena mulai dari tahap pengukuran hingga

---

<sup>5</sup> Wawancara Pada Tanggal 11 Januari 2008. Ketua Panitia Adjudikasi:  
- Kelurahan Sudiang Raya : Mirzan Yahya, S.H.  
- Kelurahan Tamalanrea Indah : Yosef Pesolima, S.H.  
- Kelurahan Manggala : Drs. Ambo Asse, S.H.



tahap evaluasi masyarakat terus terlibat (berpartisipasi) dan bahkan dalam penentuan besarnya biaya harus ada emansipasi masyarakat. Tidak terlihat adanya diskriminasi antara yang kaya dan yang miskin, bahkan bisa diatur atau disepakati yang kaya mensubsidi yang miskin atau pemilik tanah luas mensubsidi pemilik tanah sempit.

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN No.3 Tahun 1997 Ajudikasi adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara sistematis. Untuk melaksanakan kegiatan ini dibentuklah panitia adjudikasi oleh menteri apabila biaya kegiatan berasal dari anggaran pemerintah, dan oleh Kakanwil apabila biaya kegiatan berasal dari swadaya masyarakat.

Karena dilaksanakan secara sistematis, sebagaimana dijelaskan di depan, maka adjudikasi tidak bersifat diskriminatif, artinya semua pemilik tanah mempunyai kesempatan yang sama dalam mendaftarkan tanahnya, bahkan ada kebebasan untuk ikut atau tidak dalam kegiatan ini. Jadi ada liberalisasi dalam pendaftaran tanah, walaupun itu program pemerintah tidak ada keharusan untuk mengikuti.

Substansi dari konsep pemberdayaan adalah emansipasi dan liberalisasi serta penataan segala kekuasaan. Berdasarkan hal ini maka adjudikasi merupakan alternatif pemberdayaan masyarakat dalam pensertipikatan tanah.







Dari segi biaya, adjudikasi dilaksanakan dengan subsidi pemerintah, sehingga sangat tidak masuk akal jika masyarakat mengeluhkan biaya adjudikasi.

Berdasarkan pasal 50 hingga pasal 54 PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, dalam melaksanakan tugasnya panitia adjudikasi berkantor di lokasi adjudikasi dan mempunyai kewenangan sebagaimana kantor pertanahan dalam rangka pendaftaran tanah pertama kali. Karena panitia adjudikasi berkantor di lokasi adjudikasi, maka ini sangat membantu pemohon dalam memperoleh pelayanan yang sebaik-baiknya. Pemohon tidak perlu pergi ke kantor pertanahan karena semuanya akan dilayani di kantor adjudikasi, bahkan dalam prakteknya satgas yuridis dan satgas teknis yang merupakan bagian dari panitia adjudikasi, akan mendatangi pemohon dalam rangka pengumpulan data fisik dan data yuridis. Satgas akan membantu dan memberikan informasi-informasi serta berusaha memberikan jalan keluar apabila muncul permasalahan-permasalahan di lapangan. Pemohon dapat berkonsultasi langsung dengan satgas berkaitan dengan syarat-syarat yang harus disediakan.

Menurut Ketua Panitia Adjudikasi<sup>6</sup> Partisipasi pemohon sangat besar pengaruhnya terhadap sukses tidaknya pelaksanaan adjudikasi, misalnya dalam rangka pengukuran bidang-bidang tanah dan penetapan batas. Dengan meminjam istilahnya Juergen Habermas, bila pemohon melakukan *opposition against the system*, maka dapat dipastikan kegiatan

<sup>6</sup> Wawancara Pada Tanggal 11 Januari 2008

ajudikasi itu gagal. Ini menunjukkan bahwa antara pemohon dan panitia ajudikasi harus mempunyai hubungan yang berbentuk horizontal timbal balik dan bersifat simbiosis mutualisme. Atau dalam rangka pemberdayaan sangat cocok menggunakan teori konsensus, karena antara panitia ajudikasi yang dalam hal ini mewakili pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dan masyarakat sebagai pemohon, sama-sama mempunyai kepentingan. Apabila pelaksanaan ajudikasi itu sukses, maka masyarakat dapat memperoleh pelayanan pensertipikaan yang murah, cepat dan mudah. Sedangkan pemerintah akan semakin mendapat legitimasi dari masyarakat.

Tujuan Proyek Ajudikasi merupakan bagian tak terpisahkan dari tujuan Proyek Administrasi Pertanahan yaitu mempercepat proses pendaftaran bidang-bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Karena "kecepatan" merupakan kunci dari maksud diselenggarakannya proyek ajudikasi, maka cara pendaftaran tanah sistematis menjadi pilihan "kendaraan". Demikian penjelasan dari H. M. Hikmad.

Pemerintah, yang dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional memperkirakan bahwa selama 35 tahun (sejak berlakunya PP 10/1961 tentang pendaftaran tanah) hingga bulan Juli 1997 (lahirnya PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan PP 10/1961) pemerintah baru mampu mendaftarkan 16,3 juta bidang tanah atau 30% dari 55 juta bidang tanah di wilayah RI yang memenuhi syarat untuk didaftarkan/disertifikasikan. Artinya, prestasi Kementerian Agraria atau Badan

Pertanahan Nasional dalam bidang pendaftaran tanah adalah 465 ribu bidang tanah pertahunnya.

Padahal, masih menurut keterangan pemerintah, bahwa sejak 1997 hingga sekitar akhir tahun 2020 diperkirakan dari jumlah bidang tanah yang belum berhasil didaftarkan itu, yakni 38,7 juta bidang akan menggelembung angkanya menjadi 75 juta bidang tanah yang harus didaftarkan. Mengapa demikian? Bukankah luas daratan wilayah RI akan tetap, bukankah seharusnya makin sedikit jumlah bidang tanah yang akan telah didaftarkan? Ini memang bukan persoalan matematik. Alasannya adalah, pembengkakan angka tersebut besar kemungkinan disebabkan oleh terjadinya pemisahan/pemecahan/fragmentasi bidang-bidang tanah dan pemberian hak-hak baru. Fragmentasi bidang-bidang tanah bisa terjadi karena misalnya pewarisan atau karena perkembangan pesat pembangunan perumahan (di atas puluhan bidang tanah darat oleh di tangan seorang pengembang perumahan bisa menjadi ribuan kaveling/bidang tanah).

Proyek Ajudikasi sebagai Proyek Administrasi Pertanahan diharapkan menjadi andalan BPN. Hasil perkiraan dalam suatu penelitian penulis, harapan itu cukup beralasan. Untuk di wilayah Makassar misalnya, pada tahun 2007, Sub Bagian Proyek Ajudikasi mencatat bahwa Proyek Ajudikasi di Makassar telah berhasil mendaftarkan 9.000 bidang tanah dari target 12.000 bidang tanah.

Dengan asumsi bahwa Proyek-proyek Ajudikasi di seluruh propinsi lebih kurang sama dengan prestasi di wilayah kota lain di Indonesia, maka itu akan berarti sekitar tiga juta bidang tanah pertahunnya atau lebih enam kali prestasi pendaftaran tanah cara "konvensional" sebelum Juli 1997.

H. M. Hikmad , menjelaskan dalam hal penetapan lokasi Pendaftaran Tanah secara sistematis atau Ajudikasi :

.....ditetapkan oleh Menteri atas usul Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Satuan lokasi ajudikasi adalah seluruh wilayah Desa/kelurahan, dimana usul penetapan ajudikasi didasarkan atas rencana kerja Kantor Pertanahan.

Menurut H.M. Hikmad, pemilihan kecamatan dan desa/kelurahan dimana program sertifikasi tanah dilaksanakan ditentukan oleh Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten dan kota. Daftar lokasi yang dipilih kemudian disampaikan kepada Kantor Pertanahan di tingkat propinsi yang selanjutnya akan mengirimkan daftar tersebut ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Jakarta. Surat Keputusan untuk memutuskan lokasi tersebut diterbitkan di Jakarta dan dikirim kembali ke tingkat propinsi.

Dalam memutuskan pilihan lokasi tersebut, Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota umumnya menggunakan kebijakan/petunjuk BPN. Petunjuk pelaksanaan yang disiapkan di tingkat nasional berisi daftar area yang menjadi prioritas. Area tersebut meliputi:

- jumlah bidang tanah yang telah bersertipikat melalui pendaftaran sporadis atau program pendaftaran tanah lainnya, seperti Prona, tidak melebihi 30% dari perkiraan jumlah bidang tanah yang ada;

- merupakan daerah pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya tinggi;
- terjadi banyak jual-beli tanah melalui kepala desa/lurah atau notaris;
- letak tanah yang belum bersertipikat tidak terpencah-pencar;
- mayoritas penduduk adalah keluarga miskin;
- tersedia peta dasar desa/kelurahan; dan
- tersedia titik kontrol dalam sistem proyeksi nasional yang telah ada.

Untuk mengetahui jumlah bidang dalam suatu Desa/Kelurahan diambil dari daftar yang ada pada Kantor Kelurahan atau Kantor Pelayanan PBB, demikian penjelasan Andi Bisma. Untuk lebih jelasnya lokasi yang telah dilaksanakan Proyek Ajudikasi di Kota Makassar, lihat Tabel 1 berikut:

**Tabel 1**  
**Proyek Ajudikasi Di Kota Makassar 2007**

No	Lokasi	Jumlah yang Mendapatkan Sertipikat Gratis
1	Tamalarea Indah	3000
2	Sudiang Raya	3000
3	Antang	3000
<b>Jumlah</b>		

Sumber: Hasil pengolahan data, 2007.

Persyaratan lokal kadang-kadang ditambahkan dalam pemilihan lokasi Ajudikasi. Terdapat variasi yang luas dalam kriteria lokal ini, tetapi biasanya wilayah yang tidak mempunyai masalah perselisihan (konflik) tanah yang menonjol di dalam masyarakat atau antara masyarakat dengan lembaga pemerintah lain. Secara khusus, wilayah dimana terdapat tanah negara dihindari untuk dipilih.

BPN Pusat di Jakarta biasanya menyetujui lokasi yang dipilih tingkat kabupaten/kota. Hanya sedikit kasus yang ditemui selama wawancara mendalam menunjukkan adanya perubahan lokasi yang telah disetujui di semua tingkat. Dalam jumlah terbatas terdapat kasus dimana Pemda di tingkat propinsi atau kabupaten/kota meminta kecamatan dan desa tertentu dimasukkan dalam program pendaftaran tanah dengan alasan tertentu. Hal ini terjadi, misalnya, di sejumlah tempat pada waktu menjelang pemilihan umum. Di tempat lain, lurah/kepala desa melakukan pendekatan terlebih dahulu kepada kantor pertanahan di tingkat kabupaten/kota agar desa/kelurahannya dimasukkan dalam program Ajudikasi.

Meskipun demikian, hal sebaliknya terjadi di beberapa tempat. Di suatu desa yang terpilih sebagai wilayah kontrol pada survei ini, aparat setempat mempunyai permintaan khusus agar desa mereka tidak dimasukkan dalam program PAP karena akan berakibat negatif terhadap pemasukan desa yang diperoleh dari transaksi tanah.



Survei menemukan<sup>7</sup> bahwa prioritas lokasi Ajudikasi yang ditentukan oleh BPN secara umum telah diikuti oleh semua wilayah yang menjadi lokasi penelitian. Secara keseluruhan, wilayah semi perkotaan lebih dipilih dengan alasan bahwa urbanisasi telah mengubah kebutuhan masyarakat setempat tentang keamanan kepemilikan tanah yang dapat disediakan oleh sertipikat tanah. Desa yang berdekatan dengan wilayah pariwisata juga merupakan wilayah yang terpilih untuk PAP karena kelihatannya jumlah penduduk dan kegiatan ekonominya berkembang.

Di wilayah tersebut diatas, sangat jelas terlihat bahwa lokasi PAP Ajudikasi bias terhadap rumah tangga yang tidak beruntung (miskin). Pengambil keputusan di Kantor Pertanahan merasa bahwa mereka yang secara ekonomis lebih kuat posisinya dapat membiayai pendaftaran tanah melalui sistem sporadis. Sekalipun demikian, biasanya terdapat pemahaman yang sangat baik diantara pemilik tanah yang secara ekonomis lebih mampu mengenai pentingnya memiliki sertipikat. Sebaliknya, masyarakat dengan pendapatan rendah biasanya gamang terhadap biaya sertipikat melalui sistem sporadis, dan sering tidak mengetahui kemana harus mengurus pendaftaran tanah. Kebanyakan desa/kelurahan yang menjadi lokasi Ajudikasi.

Dalam melaksanakan Proyek Administrasi Pertnahan (PAP) semacam Ajudikasi, tentunya perlu dibentuk kepanitiaan. Panitia Ajudikasi dan Satgas ditunjuk berdasarkan Keputusan Menteri untuk setiap

---

<sup>7</sup> [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)



Desa/Kelurahan yang sudah ditetapkan sebagai lokasi pendaftaran tanah secara sistematis. Dalam hal ini Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi harus meminta persetujuan terlebih dahulu dari Menteri, bahwa akan dilaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis dengan biaya dari APBD Kota/Kabupaten atau APBD Propinsi atau Swadaya Masyarakat.

Untuk di Makassar kegiatan PAP Ajudikasi ini sepenuhnya dibiayai oleh Bank Dunia dengan anggaran sebesar Rp 1 Milyar hal ini untuk 12.000 target bidang tanah di wilayah Makassar. Dan yang terealisasi sebanyak 9.000 bidang tanah.

Setelah mengetahui tata jenjang struktur makro organisasi Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) di mana Panitia Ajudikasi berada pada posisi "paling bawah", Mengenai susunan panitia adjudikasi terdiri dari tujuh atau delapan komponen sebagai berikut :

- 1) Seorang Ketua merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai BPN yang dinilai mempunyai kemampuan dan pengetahuan memadai pada bidang Pendaftaran Tanah dan/atau bidang Hak-Hak Atas Tanah, dan pangkat golongannya harus yang tertinggi di antara anggota-anggota lainnya – Jadi, dia tidak harus otomatis Kepala Kantor Pertanahan, melainkan pada umumnya seorang Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atau Kepala Seksi Hak-Hak Atas Tanah dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

- 2) Seorang Wakil Ketua I merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai BPN yang dinilai mempunyai kemampuan dan pengetahuan memadai pada bidang Pendaftaran Tanah.
- 3) Seorang Wakil Ketua II merangkap anggota, yang dijabat oleh pegawai BPN yang dinilai mempunyai kemampuan dan pengetahuan memadai pada bidang Hak-Hak Atas Tanah.
- 4) Seorang Kepala Desa atau Lurah atau seorang pamong desa/kelurahan yang ditunjuk oleh Kepala Desa atau Lurah dari wilayah desa/kelurahan bersangkutan.
- 5) Seorang Tetua Adat atau Tokoh Masyarakat (bila dianggap perlu), yang mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai keadaan/data yuridis bidang-bidang tanah di daerah kerja Panitia Ajudikasi.
- 6) Satuan Tugas (Satgas) Pengukuran dan Pemetaan, yang terdiri dari beberapa petugas ukur dan beberapa pembantu yang menguasai pekerjaan pengukuran bidang tanah.
- 7) Satuan Tugas (Satgas) Pengumpul Data Yuridis, yang terdiri dari : (a) Seorang pegawai BPN yang mempunyai pengetahuan memadai pada bidang Pendaftaran Tanah, (b) seorang pegawai BPN yang mempunyai pengetahuan pada bidang Hak-Hak Atas Tanah, dan (c) Seorang anggota pemerintahan Desa/Kelurahan dari wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan.

- 8) Satuan Tugas (Satgas) Administrasi, yang terdiri dari seorang atau beberapa petugas tata usaha dan boleh dibantu oleh beberapa orang pembantu.

Tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi sebagai satu tim utuh secara keseluruhan meliputi :

- 1) Menyiapkan rencana kerja adjudikasi secara rinci;
- 2) Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang akan disertifikatkan di wilayah desa/kelurahan bersangkutan serta memberikan bukti penerimaan dokumen kepada pemilik tanah atau kuasanya;
- 3) Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah;
- 4) Mengumumkan data fisik dan data yuridis yang sudah terkumpul;
- 5) Membantu menyelesaikan ketidaksepakatan atau sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan;
- 6) Mengesahkan hasil pengumuman yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hka atau pengusulan pemberian hak;
- 7) Menerima uang pembayaran, mengumpulkan dan memelihara setiap kwitansi bukti pembayaran dan penerimaan uang yang dibayarkan oleh mereka yang berkepentingan;

- 8) Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota bersangkutan; dan
- 9) Melaksanakan tugas lain yang diberikan secara khusus kepadanya yang berhubungan dengan Pendaftaran Tanah Sistematis di lokasi bersangkutan.

Tugas dan Wewenang Ketua Panitia Ajudikasi Secara khusus Ketua Panitia Ajudikasi mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- 1) Memimpin dan bertanggung jawab terhadap seluruh pelaksanaan program kegiatan Ajudikasi;
- 2) Mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan dengan Kantor Pertanahan dan Instansi terkait seperti Kantor Pelayanan pajak Bumi dan Bangunan, Kantor Camat, Kantor Kepala Desa atau Kantor Kelurahan;
- 3) Memberikan pengarahan pelaksanaan kegiatan termasuk penyuluhan awal di lingkungan-lingkungan RT/RW;
- 4) Menegaskan konversi hak atas tanah, menandatangani penetapan pengakuan hak dan mengusulkan pemberian hak atas tanah negara berdasarkan berita acara pengesahan;
- 5) Menandatangani Buku Tanah dan Sertifikat serta mengesahkan Peta Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan;

- 6) Menandatangani Surat Ukur atas nama Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran tanah; dan
- 7) Menandatangani dokumen penyerahan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Tugas dan Wewenang Wakil Ketua Wakil Ketua I Panitia Ajudikasi mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- 1) Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pengumpulan data fisik dan penatausahaan pendaftaran tanah;
- 2) Pemeriksaan data fisik bidang-bidang tanah;
- 3) Membuat kesimpulan hasil pengukuran dan pemetaan;
- 4) Memeriksa sengketa mengenai batas dan luas tanah;
- 5) Meneliti Daftar Tanah dan memeriksa luas tanah;
- 6) Menyiapkan Buku Tanah, Surat Ukur dan Peta-peta tanah setempat;
- 7) Memeriksa peta dan Surat Ukur;
- 8) Menginventarisir permasalahan, khususnya mengenai data fisik bidang-bidang tanah;
- 9) Membuat laporan hasil kegiatan secara berkala;
- 10) Mengontrol pengukuran batas tanah;
- 11) Bersama Wakil Ketua II menyiapkan pelaksanaan pengumuman;
- 12) Menyiapkan konsep penetapan konversi dan pengakuan hak atas tanah;

- 13)Menyiapkan Peta Pendaftaran Tanah;
- 14)Memeriksa Buku Tanah, Sertifikat, Daftar Nama dan Peta Pendaftaran; dan
- 15)Menyiapkan Daftar Tanah Negara.

Tugas dan Wewenang Wakil Ketua II Wakil Ketua II Panitia

Ajudikasi mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- 1) Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pengumpulan data yuridis;
- 2) Supervisi pengumpulan dokumen asli mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah;
- 3) Pemeriksaan data yuridis;
- 4) Membuat kesimpulan hasil pengumpulan data yuridis;

Tugas Satgas Pengukuran dan Pemetaan sebagai berikut :

- 1) Menetapkan batas bidang dalam hal satgas pengukuran dan pemetaan adalah Pegawai BPN;
- 2) Melaksanakan pengukuran titik dasar orde IV dan pengukuran batas bidang tanah;
- 3) Membuat gambar ukur.

Tugas satgas Pengumpul Data Yuridis:

- 1) Melakukan pemeriksaan bidang tanah dan menetapkan batas-batas tanah dalam hal pengukuran pemetaan, dilaksanakan oleh pihak ketiga;

- 2) Melakukan peneyelidikan riwayat tanah dan menarik surat-surat bukti pemilikan atau penguasaan tanah yang asli, dan memberikan tanda terima
- 3) Membuat daftar bidang-bidang tanah yang telah diajudikasi ;
- 4) Menyiapkan pemngumuman mengenai data yuridis.
- 5) Meneliti peta bidang tanah yang akan diumumkan;
- 6) Menginventirasasi dan menyelesaikan sanggahan/keberatan;
- 7) Menyiapkan data untuk pembuatan Daftar Isian 201 dan mengisinya, Daftar Nama, Daftar Buku Tanah, Daftar Surat Ukur, dan Pemeriksaan Setempat;
- 8) Melakukan penyuluhan kepada masyarakat di lokasi pendaftaran tanah sistematis.

Tugas Satgas Admnistrasi:

- 1) Melakukan tugas-tugas ketatausahaan di Kantor Ajudikasi;
- 2) Mengelola alat tulis, dan inventaris Kantor Ajudikasi;
- 3) Menyiapkan laporan hasil-hasil kegiatan Panitia Ajudikasi secara berkala;
- 4) Menyiapkan/membuat daftar hasil adjudikasi yang akan diserahkan ke Kantor Pertanahan dan Berita Acaranya.

Sebelum dimulainya kegiatan pendafataran tanah secara sistematis di wilayah Kelurahan yang bersangkutan, oleh Kepala Kantor Pertanahan diadakan penyuluhan, dengan dibantu Panitia Ajudikasi serta instansi terkait yaitu:



- Pemerintah Kota/Kabupaten setempat;
- Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan;
- Kantor Kecamatan dan instansi-instansi lain yang dianggap perlu, serta masyarakat luas.

Penyuluhan dimaksud bertujuan memberitahukan kepada pemegang hak atau kuasanya, bahwa di Kelurahan tersebut akan dilaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis atau adjudikasi, serta manfaat yang diperoleh masyarakat dari hasil pendaftaran tanah secara sistematis ini. Penyuluhan tidak hanya dilakukan satu kali saja tetapi dilakukan secara berkelanjutan, demikian penjelasan Mirzan Yahya (Ketua Panitia Adjudikasi Kelurahan Tamalanrea Indah).

Keberhasilan penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis, sangat dipengaruhi oleh peranan RT/RW yang merupakan pimpinan masyarakat setempat. Dalam pelaksanaan penyuluhan sangat diharapkan peranan Lurah dan RT/RW untuk memberikan penjelasan kepada warganya mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis, sehingga masyarakat tidak mempunyai pandangan negatif dan dapat berperan serta secara aktif. Untuk pemberian penjelasan kepada warganya, RT/RW harus dibekali pengetahuan mengenai pendaftaran tanah sistematis. Penjelasan teknis kepada Lurah dan RT/RW dilakukan oleh Ketua Adjudikasi dengan dibantu oleh Satgas sebelum pelaksanaan pengukuran dan adjudikasi.

Penjelasan yang diberikan kepada Lurah dan RT/RW berupa:

- a. maksud dan tujuan pendaftaran tanah secara sistematis;
- b. rencana kerja panitia adjudikasi;
- c. hak dan kewajiban masyarakat;
- d. dan lain-lain yang dianggap perlu.

Pada umumnya pada waktu penjelasan yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan Ketua Panitia Adjudikasi tidak semua masyarakat hadir, maka sebelum memalui tugasnya, satgas pengumpulan data yuridis yang terdiri atas 2 (dua) orang pegawai BPN dan Ketua RT memberikan penjelasan tentang pendaftaran sistematis kepada pemilik yang menguasai tanah pada wilayah yang menjadi tugasnya. Dengan adanya penjelasan sebagaimana dimaksud diatas, diharapkan masyarakat akan berperan serta secara aktif dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis.

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis, peranan masyarakat sangat menentukan keberhasilan pelaksanaannya. Pada umumnya masyarakat belum tahu maksud dan tujuan pendaftaran tanah sistematis, sehingga untuk menjaga dugaan negatif terhadap proyek perlu diberikan penjelasan maksud dan tujuan pendaftaran tanah sistematis. Disamping itu kegiatan ini memerlukan peranan aktif masyarakat, antara lain:

- a. memasang tanda-tanda batas bidang tanahnya;

- b. hadir di lokasi pada waktu diadakan pengumpulan data yuridis dan pengukuran/penetapan batas, serta menandatangani daftar isian yang diperlukan;
- Pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan, diberitahukan mengenai kewajiban dan tanggungjawabnya untuk:
    - memasang tanda-tanda batas pada batas bidang tanahnya, sesuai ketentuan yang berlaku;
    - berada di lokasi pada saat Panitia Ajudikasi melakukan pengumpulan data fisik dan data yuridis;
    - menunjukkan batas-batas bidang tanahnya kepada para satgas, dengan disaksikan/disetujui oleh para pemilik bidang tanah yang bersebelahan, dan menandatangani kesaksiannya pada DI 201;
    - menunjukkan bukti pemilikan atau penguasaan tanahnya kepada Panitia Ajudikasi;
    - memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan bagi para pemegang hak atau kuasanya, atau pihak lain yang berkepentingan.
  - Kepada Pemegang hak atau kuasanya secara jelas diberitahukan:
    - a. jadwal pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis meliputi:

- saat dimulai dan kapan selesainya pendaftaran tanah secara sistematis;
  - saat akan dilakukan penetapan batas dan pengukuran bidang tanah;
  - saat akan dilakukan pengumuman dan jangka waktu mengajukan sanggahan.
- b. akibat hukum yang terjadi apabila hak dan kewajiban para pemegang hak atau kuasanya tidak dipenuhi;
- c. hak-hak para pemegang hak atau kuasanya untuk mengajukan keberatan atas hasil pendataan data fisik atau data yuridis yang diumumkan selama jangka waktu pengumuman.

Informasi dari responden menunjukkan bahwa sosialisasi ajudikasi di Kota Makassar di tiga kelurahan dilakukan dalam dua tingkat, yaitu di tingkat aparat kelurahan dan di tingkat RT atau kampung. Di tingkat desa/kelurahan, Tim Ajudikasi menyelenggarakan paling tidak satu kali pertemuan, dimana aparat kelurahan, RW dan RT, anggota Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) di tingkat kelurahan, tokoh masyarakat, dan pemuka agama diundang. Penyampaian informasi kepada penerima manfaat dilakukan di tingkat RT. Sebagai tambahan atas pertemuan formal tersebut, hampir semua ketua RT mengadakan sosialisasi khusus dengan cara melakukan kunjungan kepada calon peserta ke rumah masing-masing jika mereka tidak dapat hadir pada pertemuan tersebut.

Pada saat yang sama, informasi tentang disampaikan dari mulut ke mulut, dan diulangi pada setiap pertemuan warga, seperti pada waktu sholat Jum'at dan pengajian. Oleh karena itu, hampir semua anggota masyarakat telah mengetahui ajudikasi sebelum pelaksanaannya dimulai.

Berikut data mengenai sumber-sumber informasi yang diperoleh masyarakat mengenai ajudikasi, pada Tabel 2 dan sarana memperoleh informasi ajudikasi, pada Tabel 3 berikut:

**Tabel 2**  
**Sumber-Sumber Informasi Yang Diperoleh Masyarakat Mengenai Ajudikasi**

Sumber Informasi <sup>8</sup>	Frekuensi	Persentase (%)
Pengurus RT	17	34
Pengurus RW	14	28
Lurah	7	14
Saudara/Teman/Tetangga	7	14
Orang Lain	5	10

Sumber: Hasil pengolahan data, 2007.

<sup>8</sup> Jawaban Ganda Diperbolehkan

**Tabel 3**  
**Sarana Memperoleh Informasi Ajudikasi Yang Diperoleh Masyarakat**

Sumber Informasi <sup>9</sup>	Frekuensi	Persentase (%)
Pertemuan Formal	12	30
Informal; Melalui Masyarakat	21	52,5
Pengumuman Tertulis	7	17,5

Sumber: Hasil pengolahan data, 2007.

Hasil survei merekam sumber-sumber informasi ajudikasi bagi responden di wilayah Makassar, peranan yang besar dalam sosialisasi dari aparat RT dan RW, yang justru tidak mendapat upah, khususnya ketua RT, ditunjukkan pada Tabel 2, menunjukkan 34% responden menyatakan bahwa mereka menerima informasi yang memadai tentang persyaratan yang harus dipenuhi. Meskipun demikian, hanya setengah dari responden mendapatkan informasi dari pertemuan formal (Tabel 3). Informasi juga disampaikan secara informal dari mulut ke mulut melalui percakapan dengan teman dan tetangga. Brosur, spanduk, dan pengumuman tercetak lain memainkan peran yang sangat kecil dalam menyampaikan informasi karena biasanya pengumuman ini dipasang di Kantor Lurah, sehingga hanya masyarakat yang mempunyai keperluan tertentu dan kantor kelurahan yang dapat melihat pengumuman tersebut.

<sup>9</sup> Jawaban Ganda Diperbolehkan



Beberapa responden menyatakan bahwa mereka baru mengetahui ajudikasi ketika petugas pengukur datang untuk melakukan pengukuran terhadap tanah mereka. Alasan yang dikemukakan adalah mereka tidak berada ditempat ketika sosialisasi dilakukan atau mereka tinggal di daerah terpencil. Beberapa anggota masyarakat menyatakan bahwa mereka tidak hadir pada pertemuan sosialisasi karena mereka ragu-ragu program sertipikasi akan dilaksanakan karena informasi mengenai program sangat tidak jelas. Hal ini dalam proporsi mendengar Ajudikasi hanya dari saudara, teman, atau tetangga. Hal ini menunjukkan sangat lemahnya informasi sehingga menimbulkan keraguan.

Pelaksanaan sosialisasi juga dipengaruhi oleh target jumlah sertipikat yang akan diterbitkan dan ditetapkan oleh BPN di tingkat pusat dan kabupaten/kota. Beberapa responden menyatakan bahwa sosialisasi oleh aparat kelurahan dan BPN sangat terbatas karena jumlah sertipikat yang tersedia lebih sedikit dari jumlah kebutuhan sertipikat dalam satu kelurahan. Hal ini dilakukan untuk menghindari ketidakpuasan atau "serbuan" masyarakat. Di sisi lain, jika jumlah sertipikat melebihi permintaan/kebutuhan maka sosialisasi ditekankan pada pencapaian target yang telah ditetapkan, dan penyampaian informasi lebih luas bahkan membantu calon peserta untuk menyediakan dokumen yang disyaratkan.

Seperti halnya dalam pelaksanaan sosialiasi ajudikasi, ketua RT adalah tokoh yang sangat berperan dalam pengorganisasian pelaksanaan



ajudikasi di lapangan, sebagai konsekuensinya, masyarakat cenderung menilai ketua RT di lingkungan masing-masing sebagai "perantara" dalam berkomunikasi dengan Tim Ajudikasi. Penanganan aplikasi biasanya dilakukan secara kolektif, artinya masyarakat menyerahkan dokumen persyaratan kepada ketua RT. Setelah ketua RT melakukan pengecekan terhadap dokumen tersebut dan mengurus persyaratan pendukung yang disediakan kelurahan serta yakin telah sesuai dengan permintaan, maka ketua RT menyerahkan dokumen tersebut kepada Tim Adjudikasi. Bagi mereka yang tidak menyerahkan dokumen kepada ketua RT dapat langsung menyerahkan dokumennya kepada Tim Ajudikasi. Responden umumnya harus berulang kali datang ke rumah ketua RT hingga persyaratan dokumen lengkap. Sementara itu, peran dari aparat desa biasanya berkaitan dengan penyediaan pernyataan tertulis apabila ada dokumen (yang merupakan persyaratan) hilang atau tidak ditemukan, memverifikasi salinan (foto copy) dokumen dan menerbitkan kartu identifikasi (kartu penduduk) apabila diperlukan.

Secara umum, temuan survei menunjukkan tidak ada bukti bahwa persyaratan aplikasi adjudikasi lebih memilih atau tidak menguntungkan kelompok tertentu di masyarakat. Dokumen utama yang diperlukan calon peserta terdiri dari bukti kepemilikan tanah dalam bentuk surat tanah tradisional (Letter C atau *Rincik / Sura' Kebo*) atau surat jual beli dan dokumen lain seperti foto copy KTP dan KK, surat tanda lunas PBB sebagaimana tertulis dalam petunjuk pelaksanaan dari BPN.

Masyarakat lebih mudah memenuhi persyaratan utama, yaitu surat bukti kepemilikan tanah, karena aparat kelurahan masih dapat menelusuri silsilah kepemilikan tanah melalui sistem pencatatan tradisional dan dapat menyediakan salinan surat-surat yang hilang tersebut. Sebagai contoh, di Kelurahan Antang sekitar 30% pemilik tanah tidak memiliki surat tanah tetapi dapat diganti dengan surat pernyataan penguasaan bidang tanah (sistematik). Di wilayah perkotaan Makassar telah banyak terjadi peralihan-peralihan tanah yang berasal dari tanah warisan, tanpa adanya persetujuan dari ahli waris yang lain.

Pejabat yang berwenang di tingkat kelurahan, dengan persetujuan Tim Ajudikasi, sedapat mungkin memberikan kemudahan bagi calon peserta dalam memenuhi dokumen persyaratan. Pada tingkat kelurahan, penguasa setempat dengan persetujuan Tim Ajudikasi akan memberikan kemudahan sedapat mungkin kepada calon peserta agar dapat memenuhi persyaratan adjudikasi mengenai dokumen yang dibutuhkan. Sebagai contoh, bila KTP atau KK telah kadaluwarsa, dengan mudah dapat diperpanjang dengan tanda tangan dan stempel kepala Kelurahan. Jika seseorang sudah cukup lama tinggal di kelurahan tersebut tetapi tidak memiliki KTP, ia dapat memperolehnya secara khusus atau dalam bentuk surat pernyataan yang telah disiapkan kepala kelurahan. Bahkan di Kelurahan Sudiang Raya, kepala kelurahan mendatangi rumah warganya dengan membawa stempel, berjaga-jaga apabila diperlukan. Jika perlu, surat kematian dan surat warisan yang

menunjukkan pembagian tanah kepada ahli warisnya disiapkan termasuk pernyataan nama-nama ahli waris yang telah didaftarkan di kelurahan.

Di wilayah adjudikasi, surat pernyataan tertulis dari lurah bahwa tanah tersebut tidak sedang dalam sengketa juga diminta. Namun dokumen pendukung seperti ini beresiko pada tambahan biaya yang harus dikeluarkan banyak responden yang pada akhirnya meningkatkan biaya total sertipikasi tanah, demikian penjelasan salah satu responden.

Informasi yang diperoleh dari responden selama penelitian menunjukkan bahwa perselisihan yang dapat diselesaikan dan akhirnya memperoleh sertipikat adjudikasi hanya terjadi pada sekitar 150 kasus, yaitu hanya sekitar 1,6% dari 9.000 bidang tanah yang bersertipikat adjudikasi yang diinformasikan ketua panitia adjudikasi.

Alasan mengenai kasus sengketa hanya diberikan oleh pemilik 18 bidang tanah dari 30 bidang tanah yang mengalami sengketa tersebut, yaitu 12 diantaranya karena tidak ada kesepakatan tentang batas tanah. Ada sejumlah kecil kasus karena sengketa warisan dan sebab lainnya adalah tanah tersebut telah didaftarkan atas nama orang lain atau diklaim oleh lebih dari satu nama. Perselisihan biasanya dapat diselesaikan di tingkat masyarakat atau keluarga, sering dengan bantuan ketua RT/RW atau aparat lurah lain karena calon peserta menyadari bahwa sertipikat tidak akan diterbitkan apabila perselisihan tidak diselesaikan.

Dengan menggunakan metodologi yang digunakan dalam survei, para peneliti tidak mungkin mengetahui seberapa besar perselisihan yang

tidak diselesaikan yang telah menghalangi masyarakat untuk berpartisipasi. Menurut informan kunci, mereka mengharapkan masalah yang terjadi pada kepemilikan tanah dapat diselesaikan melalui PAP. Harapan ini terjadi tetapi hanya pada kasus dimana batas antar bidang tanah sudah lama tidak jelas sebelum adanya PAP. Perselisihan yang tidak dapat diselesaikan biasanya berkaitan dengan warisan dan Tim Ajudikasi tidak berusaha menyelesaikannya karena mereka takut waktu untuk menyelesaikan hal ini akan mempengaruhi pelaksanaan program. Dalam hal ini Tim Ajudikasi menyarankan kepada masyarakat untuk menyelesaikannya sendiri atau kalau perlu diajukan ke pengadilan. Sementara itu, mereka yang tanahnya berselisih tidak dapat diikutsertakan sebagai peserta ajudikasi.

Sebagaimana dijelaskan oleh tim ajudikasi waktu rata-rata yang dibutuhkan dalam proses pembuatan sertipikat ajudikasi untuk 9.000 bidang tanah di tiga wilayah kelurahan di Makassar, sejak penyerahan persyaratan/dokumen hingga sertipikat diterima pemiliknya, adalah 4 bulan yang diberikan secara kolektif.

Sekitar 8% dari 9.000 bidang tanah bersertipikat yang pemiliknya memberikan jawaban mengalami kekeliruan. Sebagian besar kekeliruan disebabkan kesalahan teknis dan administrasi.

Kesalahan teknis meliputi, ukuran tanah menurut persepsi responden (64,2%) yang menemukan ukuran tanah yang tercantum dalam sertipikat tidak sesuai dengan penguasaan fisik di lapangan.

Sedangkan administrasi meliputi, sekitar 17,9% kasus penomoran hak. Sekitar 12,2% salah nama pemegang hak tidak lengkap atau tidak jelas dan 5,7% mengalami kesalahan lainnya, seperti kesalahan stempel (yaitu tidak menggunakan stempel Tim Ajudikasi tetapi menggunakan stempel Kantor Pertanahan setempat).<sup>10</sup>

Menurut Andi Bisma, masyarakat yang tanahnya mengalami kekeliruan pada sertifikatnya justru memilih menerima kekeliruan tersebut tanpa melakukan upaya untuk memperbaiki dengan alasan tidak terlalu penting. Dan ada juga masyarakat yang melaporkan kekeliruan tersebut kepada aparat kelurahan atau kepada Tim Ajudikasi, atau kepada Kantor Pertanahan Kota Makassar. Waktu yang diperlukan untuk memperbaiki kekeliruan berkisar dari 1 - 3 hari.

Menurut salah satu responden, tidak jarang ada juga warga yang sertifikatnya telah diterbitkan namun karena kesalahan ukuran, sertifikatnya belum diberikan meskipun telah diadakan ke Kantor Pertanahan Kota Makassar, namun ada saja oknum dari Kantor Ajudikasi selalu memberikan alasan-alasan yang tidak mendasar yang sebenarnya mengharapkan imbalan yang tidak sesuai dengan ketentuan, karena proyek ajudikasi ini bersifat gratis diluar biaya pengenaan pajak dan materai.

Pada lokasi yang melaksanakan ajudikasi, hanya sebagian kecil rumah tangga yang tidak berpartisipasi dalam ajudikasi dan tidak

---

<sup>10</sup> Data Primer Tahun 2008 Dari Tim Ajudikasi Kantor Pertanahan Kota Makassar



menerima sertipikat apapun. Menurut Ketua Panitia Ajudikasi alasan untuk tidak berpartisipasi cukup beragam. Alasan yang menonjol yang dikemukakan tidak mempunyai dokumentasi yang lengkap. Alasan lain untuk tidak berpartisipasi dalam ajudikasi menurut informasi dari responden karena masyarakat telah mengalami pengalaman buruk dengan Prona di masa lalu. Misalnya ada yang mengatakan bahwa proses Prona mahal dan lama serta beberapa sertipikat tidak terbit, meskipun mereka telah membayar sebagian biaya. Menurut informan kunci, beberapa dari tanah yang patut mendapat sertipikat ajudikasi tetapi tidak berpartisipasi tidak diketahui pemiliknya karena pemilik tanah tidak tinggal di wilayah tersebut dan tidak dapat dihubungi aparat kelurahan ketika ajudikasi dilaksanakan dan juga menunjukkan bahwa kemungkinan adanya tanah tidak bertuan dan dampaknya terhadap program pendaftaran tanah.

Hampir semua responden menyatakan bahwa ajudikasi bermanfaat bagi mereka yang memperolehnya. Peserta ajudikasi yang menyatakan ajudikasi bermanfaat memberikan berbagai alasan seperti ditunjukkan dalam Tabel 4. sementara itu responden yang memperoleh sertipikat ajudikasi tetapi menyatakan bahwa program tersebut tidak bermanfaat, umumnya adalah mereka yang belum pernah menggunakan sertipikatnya untuk keperluan apapun, misalnya untuk agunan bank, sehingga belum merasakan manfaatnya secara nyata.

**Tabel 4**  
**Alasan Responden bahwa Ajudikasi Bermanfaat**

Jenis Alasan	Frekuensi	Persentase (%)
Kepemilikan kuat secara hukum	19	64
Tanah bersertipikat mudah dijual	5	17
Sertipikat dapat dijamin	3	10
Sertipikat memberi rasa aman	2	6
Harga tanah meningkat	1	3

Sumber: Hasil pengolahan data, 2007.

Dengan memiliki sertipikat, masyarakat merasa bahwa hak milik tanahnya menjadi lebih diakui secara hukum oleh negara melalui Kantor Pertanahan. Sebelum adanya program PAP atau ajudikasi sebagian besar tanah di wilayah sampel masih berupa *rincik*, akta jual beli, atau bahkan hanya berupa selembur kuitansi jual beli, yang sangat rentan terhadap kemungkinan gugatan pihak lain.

Rasa aman, selain dipengaruhi oleh kuatnya kepemilikan secara hukum, juga karena batas tanah dengan tanah yang bersebelahan menjadi jelas akibat adanya pengukuran kembali oleh tim pengukur ajudikasi yang disaksikan oleh aparat desa (ketua RT/RW) dan oleh pemilik tanah yang berbatasan. Dengan demikian kemungkinan konflik batas dengan tetangga dapat lebih dihindari. Disamping itu, khusus untuk tanah warisan, adanya ajudikasi membuat pemilik merasa aman dari kemungkinan gugatan sesama ahli waris karena sertipikat tanah tidak atas



nama orang tua lagi melainkan atas nama pemilik saat ini (responden sebagai ahli waris).

Di semua wilayah sampel, banyak masyarakat yang memanfaatkan pelaksanaan adjudikasi sebagai wadah untuk pemecahan tanah warisan atau pembahagian *budel* (kepemilikan bersama). Bidang tanah yang sebelumnya masih atas nama orang tua dapat langsung dipecah menjadi atas nama beberapa ahli warisnya (anaknyanya). Untuk keperluan pemecahan tanah ini ahli waris hanya perlu melengkapi foto copy KTP masing-masing. Bagi ahli waris yang orang tuanya masih hidup, umumnya diuruskan oleh orangtuanya, sedangkan bagi yang orang tuanya sudah meninggal diurus oleh beberapa ahli waris secara bersamaan, dan pada saat pengukuran tanah disaksikan oleh beberapa ahli waris.

Banyak responden menyatakan bahwa sertipikat bisa dijaminkan ke bank untuk memperoleh kredit, meskipun sebagian besar diantara mereka belum pernah memanfaatkannya. Kondisi ini antara lain dipengaruhi oleh informasi dari Tim Adjudikasi saat melakukan sosialisasi adjudikasi dan pengalaman orang lain yang pernah mengajukan kredit. Meskipun sebelum bersertipikat ada beberapa bank, seperti BRI, yang menerima jaminan surat tanah berupa akta jual beli atau *rincik*, namun jumlahnya sangat terbatas. Setelah bersertipikat, semua bank bisa menerima jaminan surat kepemilikan tanah tersebut selama persyaratan lainnya bisa dipenuhi.

Responden peserta yakin bahwa hak milik tanahnya sekarang lebih aman karena masyarakat lain mengakui hak yang bersangkutan. Meskipun demikian sulit untuk mengaitkan antara keyakinan mereka dengan kemungkinan pembebasan tanah oleh pemerintah atau proyek lain yang memerlukan tanah, mengingat survei menemukan tingkat pembebasan tanah sangat kecil sejak adjudikasi dilaksanakan di seluruh lokasi sampel, termasuk di wilayah kontrol. Hal ini menunjukkan kondisi ekonomi Indonesia yang dalam beberapa tahun terakhir tidak mempunyai proyek investasi konstruksi dalam skala besar. Hasil survei hanya mencatat enam bidang tanah bersertipikat dan satu bidang tanah tidak bersertipikat yang terkena penggusuran. Pembebasan tanah tersebut digunakan untuk pembangunan jalan dan perluasan sebuah BUMN.

Sementara itu, informasi kualitatif di beberapa lokasi penelitian menunjukkan bahwa sebelum dilaksanakan PAP sering terjadi pembebasan tanah, baik untuk konstruksi dan pelebaran jalan maupun untuk pengembangan perumahan. Perbedaan yang ditemukan selama penelitian tidak dapat dijadikan sebagai indikator bahwa sertipikat adjudikasi membuat pemilik tanah menjadi aman dari kemungkinan penggusuran.

## B. Kendala-kendala yang dihadapi Dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Pada Kantor Pertanahan Kota Makassar

Dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, memberikan petunjuk tentang bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah, yang salah satu bentuknya dengan sistem pendaftaran tanah secara sistematis atau ajudikasi. Namun pelaksanaan ketentuan pendaftaran tanah secara sistematis tersebut belum dapat mencapai hasil yang diharapkan. Masih banyak kendala-kendala yang dihadapi, baik dari segi peraturannya sendiri maupun dari kesiapan Kantor Pertanahan untuk menyediakan suatu sistem yang dapat mendukung pelaksanaan ketentuan pendaftaran tanah sistematis tersebut. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Machfud Sidik bahwa :<sup>11</sup>

Dalam penataan pertanahan, ada beberapa masalah yang dihadapi, yaitu perangkat hukum yang ada masih terbatas dalam pelayanan untuk memberikan kepastian hukum atas tanah; pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya penataan pertanahan bagi perlindungan hak-hak atas tanah berdasarkan kepastian hukumnya juga masih terbatas; serta ketersediaan data dasar dan informasi yang andal belum memadai

Kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis yang berkaitan dengan perangkat hukum yang masih terbatas atau belum memadainya peraturan yang ada, dalam hal ini pelaksanaan ajudikasi, antara lain:

<sup>11</sup> Machfud Sidik. 1999. Keterkaitan Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Dengan Kemungkinan Penerapan Pajak Progresif Atas Tanah Perkotaan. Makalah disampaikan pada Lokakarya mengenai Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan. Jakarta. Hal. 6

1. Persyaratan wilayah yang menjadi lokasi adjudikasi berdasarkan Pasal 46 ayat (3) huruf b PP No. 24 Tahun 1997, diharuskan maksimal 30% tanah hak dan 70% bukan tanah hak. Hal inilah yang menjadi kendala bagi Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam menentukan lokasi adjudikasi.
2. Belum adanya persamaan persepsi mengenai peralihan hak yang terjadi pada saat berlangsungnya kegiatan adjudikasi, yaitu perbuatan hukumnya dalam hal pembuatan akta tanah, apakah di buat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)<sup>12</sup> atau cukup dibuat dihadapan Kepala Desa.<sup>13</sup>
3. Pengenaan Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dalam UU No. 21 Tahun 1997 jo. UU No. 20 Tahun 2000 ditegaskan setiap peralihan tanah yang nilai Nilai Perolehan Tanahnya (NPT) melebihi dari Nilai Perolehan Tanah yang Tidak Kena Uang Pemasukan (NPTTKUP). Besarnya pajak kadangkala memberatkan calon pemegang hak yang rata-rata berpenghasilan rendah. Pengenaan pajak untuk proyek adjudikasi, masyarakat diberikan keringanan biaya pajak oleh Kantor Pajak sebesar 75% dari nilai harga sebenarnya. Tetapi hal ini belum terkoordinasi dengan pihak yang berkompeten.

---

<sup>12</sup> Vide Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997

<sup>13</sup> Vide Pasal 37 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997

Menanggapi hal ini H.M. Hikmad, hal tersebut tidak dapat dilaksanakan sehubungan dengan adanya kendala yang sifatnya non teknis yaitu adanya intervensi dari pemerintah kota ataupun pemerintah provinsi dalam hal penunjukan lokasi yang dikaitkan dengan kegiatan pelaksanaan pilkada. Dalam hal mengenai perbedaan persepsi peralihan hak, dalam kondisi pelaksanaan proyek adjudikasi yang membutuhkan waktu yang relatif singkat, maka sebaiknya perbuatan hukum tersebut dilaksanakan di hadapan kepala desa atau lurah.

Untuk pengenaan pajak, Andi Bisma memberikan tanggapan, bahwa hal ini menunjukkan kurangnya koordinasi antara Kantor Pajak dan Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan penyuluhan adjudikasi. Untuk itu ke depan diharapkan instansi lebih dapat berkoordinasi dengan baik dalam pelaksanaan adjudikasi.

Disamping terdapatnya kendala dalam hal substansi hukum, tentunya terdapat juga kendala internal di Kantor Pertanahan yang merupakan pelaksana proyek adjudikasi, yaitu :

1. Kurangnya pemahaman aturan dari pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar tentang pelaksanaan adjudikasi, yang antara lain : dalam hal meneliti berkas-berkas permohonan yang masuk, registrasi daftar isian 201<sup>14</sup>, 201<sup>15</sup>, 203<sup>16</sup>, 208<sup>17</sup>, dan lain-lain. Hal ini berdampak terhadap

---

<sup>14</sup> Risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas.

<sup>15</sup> Berita acara penataan batas

<sup>16</sup> Daftar tanah

<sup>17</sup> Daftar penyelesaian pendaftaran tanah

penerbitan sertipikat yang dapat menimbulkan cacat hukum administrasi.

2. Kurang fokusnya aparat adjudikasi dalam melaksanakan kegiatannya, karena aparat tersebut masih terikat dengan pekerjaan sporadik di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

Kendala internal yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar, khususnya dalam hal pemahaman pelaksanaan proyek adjudikasi menurut H.M. Hikmad, hal ini sudah diatasi dengan mengikutkan petugas adjudikasi melalui pelatihan yang diselenggarakan oleh BPN Pusat, tetapi hal ini belum menjamin kualitas dari aparat tersebut, karena waktu pelatihan yang sangat singkat sedangkan yang dihadapi di lapangan berbagai macam permasalahan. Sebaiknya pelatihan tersebut dilaksanakan di wilayah masing-masing agar lebih mengetahui situasi dan kondisi masyarakat setempat dan juga diperlukan waktu yang cukup untuk pelatihan demi memantapkan petugas adjudikasi.

Kurang fokusnya aparat adjudikasi dalam melaksanakan pekerjaannya terjadi karena kurangnya tenaga definitif di Kantor Pertanahan Kota Makassar, untuk mengatasi hal ini sebaiknya aparat-aparat di kantor pertanahan lainnya misalnya di Kantor Pertanahan Selayar, Bantaeng, Jeneponto dan lain-lain yang volume pekerjaannya sangat kurang diperbantukan ke Kantor Adjudikasi Kota Makassar.

Meskipun terdapatnya kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan adjudikasi, baik itu kendala dari segi substansi hukum

maupun kendala internal dari petugas adjudikasi, hal tersebut tidaklah menghalangi pelaksanaan proyek adjudikasi demi mewujudkan kepastian hak atas tanah bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, dapat disimpulkan :

1. Efektivitas pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis pada Kantor Pertanahan Kota Makassar pada tahun 2007 melalui proyek adjudikasi cukup efektif. Dari target 12.000 bidang tanah yang akan diberikan hak atas tanah di 3 (tiga) kelurahan, yang terealisasi sebanyak 9.000 bidang tanah atau sebanyak 75%, dalam jangka waktu 4 bulan.
2. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam pelaksanaan proyek adjudikasi dapat dilihat dari segi substansi hukum dan internal di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Kendala substansi hukum berupa, persyaratan wilayah yang menjadi lokasi adjudikasi berdasarkan Pasal 46 ayat (3) huruf b PP No. 24 Tahun 1997, diharuskan maksimal 30% tanah hak dan 70% bukan tanah hak. Hal inilah yang menjadi kendala bagi Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam menentukan lokasi adjudikasi, belum adanya persamaan persepsi mengenai peralihan hak yang terjadi pada saat

berlangsungnya kegiatan ajudikasi, yaitu perbuatan hukumnya dalam hal pembuatan akta tanah, apakah di buat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau cukup dibuat dihadapan Kepala Desa. Dan Pengenaan Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dalam UU No. 21 Tahun 1997 jo. UU No. 20 Tahun 2000 ditegaskan setiap peralihan tanah yang nilai Nilai Perolehan Tanahnya (NPT) melebihi dari Nilai Perolehan Tanah yang Tidak Kena Uang Pemasukan (NPTTKUP). Besarnya pajak kadang kala memberatkan calon pemegang hak yang rata-rata berpenghasilan rendah. Pengenaan pajak untuk proyek ajudikasi, masyarakat diberikan keringanan biaya pajak oleh Kantor Pajak sebesar 75% dari nilai harga sebenarnya. Tetapi hal ini belum terkoordinasi dengan pihak yang berkompeten. Sedangkan kendala dalam hal internal di Kantor Pertanahan yang merupakan pelaksana proyek ajudikasi, yaitu : kurangnya pemahaman aturan dari pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar tentang pelaksanaan ajudikasi dan kurang fokusnya aparat ajudikasi dalam melaksanakan kegiatannya, karena aparat tersebut masih terikat dengan pekerjaan sporadik di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

## B. Saran

Jika pendaftaran tanah secara sistematis melalui adjudikasi prioritas penerima manfaat tetap ditekankan pada pemilik tanah pada strata sosial ekonomi yang rendah di setiap wilayah. Subsidi yang disediakan dalam adjudikasi untuk menutup biaya sertifikat sulit dipertanggungjawabkan apabila penerima manfaat adjudikasi adalah pemilik tanah dari kelompok sosial-ekonomi tinggi.

Berkaitan dengan proses pelaksanaan adjudikasi, terdapat ruang untuk perbaikan pada beberapa aspek, yaitu:

- Kegiatan sosialisasi harus menyediakan informasi secara lengkap dan transparan mengenai semua aspek pendaftaran tanah;
- Sosialisasi harus dilakukan secara terencana dan menjangkau semua tempat yang akan menjadi sasaran program, termasuk wilayah yang relatif terpencil dari kantor kelurahan;
- Pengumuman data fisik dan data yuridis bidang tanah yang telah diajukan untuk mendapat sertifikat harus diumumkan secara luas di setiap tingkatan paling tidak satu bulan sebelum sertifikat diterbitkan, seperti dicantumkan dalam petunjuk pelaksanaan dari BPN, dan tidak hanya terbatas diumumkan di depan kantor kelurahan;

- Perlu peningkatan ketelitian dan ketepatan pengukuran tanah untuk mengurangi komplain karena kesalahan dalam sertipikat;
- Setelah sertipikat selesai diterbitkan di setiap wilayah, data tentang kepemilikan tanah semestinya disampaikan kepada instansi pemerintah terkait, termasuk kantor pajak, kantor kabupaten, kecamatan, dan kantor kelurahan dalam rangka efisiensi dan perbaikan administrasi pertanahan; dalam pada itu masyarakat diberikan kemudahan mengakses informasi ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1980. *Himpunan Yurisprudensi Hukum Agraria-Seri Hukum Agraria VI*, Alumni, Bandung.
- Achmad Ali, 1996, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta.
- , 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yasrif Watampone, Jakarta.
- Ali Achmad Chomzah, 2002. *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Amiruddin dan H. Zainal Azikin. 2003. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Badan Pertanahan Nasional, 1999, *Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Secara Sistematis*, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Herman Hermit, 2004. *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda: Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Irawan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya.
- Khudzaifah Dimyanti, 2004. *Teorisasi Hukum; Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia*, Muhammadiyah University Press, Surakarta.
- Machfud Sidik. 1999. *Keterkaitan Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Dengan Kemungkinan Penerapan Pajak Progresif Atas Tanah Perkotaan*. Makalah disampaikan pada Lokakarya mengenai Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan. Jakarta.
- Parlindungan, AP., 1990. *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.

\_\_\_\_\_, 1990, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Penerbit Mandar  
Maju, Bandung.

Ruchiyat Eddy, 1986, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya  
UUPA*, Penerbit Alumni, Bandung.

Suardi, 2005, *Hukum Agraria*, Iblam, Jakarta.

Sri Sayekti, 2000, *Hukum Agraria Nasional*, Unila, Jakarta.

