

**MEKANISME PENDAFTARAN TANAH MASSAL
DALAM UPAYA MEWUJUDKAN TUJUAN
PENDAFTARAN TANAH¹
Oleh : Donna O. Setiabudhi²**

ABSTRAK

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan 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 tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Namun, dalam realitasnya, pendaftaran tanah massal belum sepenuhnya dapat menciptakan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah karena masih banyaknya sengketa hak atas tanah yang diterbitkan melalui pendaftaran tanah massal. Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis akan membahas permasalahan yaitu bagaimanakah mekanisme pendaftaran tanah massal dapat mendukung kepastian hukum hak atas tanah di Kota Manado. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelaksanaan pendaftaran tanah massal dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah di Kota Manado belum optimal karena prosedur pelaksanaan pendaftaran tanah belum sepenuhnya diterapkan sehingga dapat mempengaruhi kekuatan hukum sertipikat yang diterbitkan terutama apabila objek tanah ataupun sertipikat tersebut menjadi objek perkara baik perdata maupun administrasi negara. Seyogianya pendaftaran tanah massal dilaksanakan dalam 2 tahun anggaran agar dapat lebih memudahkan bagi aparat Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan pendaftaran tanah secara lebih hati-hati dan cermati sehingga dapat terhindar dari lemahnya kekuatan hukum dan kekuatan pembuktian sertipikat hak yang diterbitkan melalui pendaftaran tanah massal.

PENDAHULUAN

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan 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 tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Tujuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur bahwa Pendaftaran Tanah bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar dan Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Selanjutnya dalam Pasal 4 PP No. 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa "untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah". Hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 adalah hak-hak atas tanah yang telah diatur sebelumnya dalam Pasal 16 UUPA yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak yang disebutkan dalam Pasal 16 ini namun ditetapkan dalam sebuah undang-undang. Contoh dari hak ini adalah hak pengelolaan Pengaturan pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan pengejawantahan amanat UUPA sebagai suatu undang-undang yang memuat dasar-dasar pokok di bidang agraria yang merupakan

¹ Artikel Penelitian

² Dosen pada Fakultas Hukum Unsrat

landasan pembaharuan hukum agraria untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil.³

Tujuan UUPA antara lain menjamin kepastian hukum. Untuk mencapai tujuan tersebut UUPA telah mengatur pendaftaran tanah yaitu dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang memberikan perintah kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Pelaksanaan sistem pendaftaran tanah memberikan suatu harapan bahwa seseorang akan merasa aman dan tidak ada gangguan atas hak yang dipunyainya atas sebidang tanah. Bentuk pendaftaran tanah dalam PP NO. 24 Tahun 1997 ada 2 (dua) yaitu sporadik dan sistematis dan kedua bentuk pendaftaran ini dilakukan dengan cara pendaftaran perorangan dan pendaftaran kolektif atau massal.

Pendaftaran tanah secara massal dilaksanakan melalui berbagai program pemerintah antara lain adjudikasi, Prona, Sertipikat Massal Swadaya, Redistribusi Tanah dan lain-lain. Pelaksanaan pendaftaran tanah massa merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah sehingga diharapkan suatu hari nanti seluruh bidang tanah di Indonesia dapat disertipikatkan. Namun, dalam realitasnya, pendaftaran tanah massal belum sepenuhnya dapat menciptakan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah karena masih ada beberapa sengketa hak atas tanah yang diterbitkan melalui pendaftaran tanah massal. Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis akan membahas permasalahan yaitu bagaimanakah mekanisme pendaftaran tanah massal dapat mendukung kepastian hukum hak atas tanah di Kota Manado.

METODE PENELITIAN

Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif yaitu metode yang meneliti status kelompok manusia, suatu objek dan sebuah kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun

suatu peristiwa dimasa sekarang. Adapun tujuan penelitian deskriptif adalah memberikan sebuah gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan antara fenomena yang diteliti. Jadi tipe penelitian ini bersifat sosio-yuridis.

Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Manado sebagai lokasi penelitian didasarkan atas beberapa pertimbangan perkembangan masyarakat di Kota Manado yang sangat membutuhkan adanya kepastian hukum hak atas tanah. Pendaftaran tanah massal di Kota Manado kerap menuai masalah, mulai dari keterlambatan penerbitan sertipikat, ada sertipikat yang terbit dari sertifikasi tanah massal yang bermasalah dan masalah pidana terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah massal di Kota Manado.

Jenis dan Sumber Data

Untuk memperoleh data secara jelas yang disesuaikan dengan tujuan penelitian, maka sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dengan memberikan kuesioner kepada para responden serta wawancara dengan para narasumber dan data sekunder melalui literatur berupa buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, hasil seminar.

Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi dalam penelitian ini adalah aparat pemerintah dan masyarakat. Teknik penentuan sampel dalam penelitian ini ditetapkan dengan cara purposive sampling (Soekanto, 1986), sebagai berikut:

- Aparat Pemerintah Daerah sebanyak 10 (sepuluh) orang;
- Aparat Kantor Pertanahan 10 (sepuluh) orang;
- Masyarakat sebanyak 50 (lima puluh) orang.

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara antara lain:

- a) Wawancara, yaitu pengumpulan data dengan teknik mewawancarai secara langsung dalam bentuk tanya jawab tidak

³Supriyadi.2012. Aspek Hukum Tanah Aset Daerah.Prestasi Pustaka : Jakarta. Hlm. 4

terstruktur dengan responden yang diposisikan sebagai informan kunci yang dipandang memiliki pengetahuan, pemahaman dan atau pengalaman sebagai aparat dalam pendaftaran tanah massal.

- b) Angket atau kuesioner yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan memberikan angket atau pertanyaan terstruktur kepada para responden terkait dengan pendaftaran tanah massal.
- c) Studi dokumentasi atau studi kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari jurnal, laporan, dan berbagai dokumentasi atau naskah tertulis yang mempunyai kaitan dengan sistem hukum dan berbagai informasi yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

Analisis Data

Untuk menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya diolah dan dianalisis melalui analisis kualitatif. Analisis ini dilakukan dengan menggunakan landasan teori sebagai pisau analisis dalam menjelaskan fenomena yang menjadi fokus penelitian ini.

HASIL PENELITIAN

Pendaftaran tanah massal dilaksanakan menggunakan anggaran negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam pendaftaran tanah massal, terdapat beberapa tahapan pelaksanaan yang diuraikan sebagai berikut:

1. Tahap Penetapan Lokasi

Penetapan lokasi dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah massal dilaksanakan pada saat pertama kali anggaran pelaksanaan pendaftaran tanah telah diterima oleh masing-masing satuan kerja Kantor Pertanahan. Penetapan lokasi ini mengambil satuan wilayah kecamatan dan di dalam wilayah kecamatan tersebut akan ditentukan beberapa kelurahan yang menjadi lokasi pelaksanaan pendaftaran tanah massal disesuaikan dengan target Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah massal.

Setelah lokasi ditentukan maka kepada setiap Lurah diminta untuk menyerahkan nama-nama peserta pendaftaran tanah massal dan nama yang diusulkan tersebut kemudian dituangkan dalam Surat Keputusan tentang peserta pendaftaran tanah.

Hasil penelitian di Kota Manado menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah massal, penetapan lokasi pada awalnya dilakukan oleh pemerintah setempat namun perkembangan 5 (lima) tahun terakhir menunjukkan bahwa penetapan lokasi dalam rangka pendaftaran tanah massal tidak lagi dilaksanakan oleh pemerintah daerah namun Kantor Pertanahan sendiri yang melakukan penelitian untuk menentukan kecamatan yang menjadi tempat pelaksanaan pendaftaran tanah massal.

2. Tahap Penyuluhan

Penyuluhan merupakan kegiatan sosialisasi yang juga bersifat pengumuman kepada warga calon peserta pendaftaran tanah massal. Penyuluhan dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan beserta jajaran pemerintah setempat kepada mereka yang namanya tercantum dalam SK peserta pendaftaran tanah massal. Pokok pembahasan dalam penyuluhan adalah mengenai persyaratan yang harus dipenuhi dalam pendaftaran tanah, hak dan kewajiban peserta misalnya kewajiban untuk tetap membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah (BPHTB). Penyuluhan ini penting karena dalam realitas pelaksanaan pendaftaran tanah massal, kerap terjadi masalah pada saat penerbitan sertipikat, ketika pihak Kantor Pertanahan meminta warga untuk membayar BPHTB, warga menolak dengan alasan proyek pendaftaran tanah massal adalah proyek gratis sehingga mereka berpandangan bahwa tidak akan ada biaya apapun yang dikeluarkan. Hal inilah yang penting disampaikan pada saat penyuluhan bahwa biaya yang ditanggung negara hanya biaya penerbitan sertipikat yakni pengukuran, panitia pemeriksa tanah dan penerbitan Surat Keputusan dan Sertipikatnya sedangkan biaya selain itu, yakni biaya materai, patok batas dan

kewajiban dalam pajak tetap ditanggung oleh warga peserta pendaftaran tanah massal. Sehubungan dengan pelaksanaan penyuluhan, peneliti menyebar kuesioner kepada pihak masyarakat yang pernah menjadi peserta pendaftaran tanah massal dan hasil kuesioner digambarkan sebagai berikut

Tabel 1
Pandangan Masyarakat Mengenai Kegiatan Penyuluhan dalam Pendaftaran Tanah Massal

No	Kategori jawaban	F	P
1	Terlaksana dengan baik	22	44
2	Terlaksana namun tidak optimal	12	24
3	Tidak terlaksana	16	32
	Jumlah	50	100

Sumber : data primer yang telah diolah, 2017

Tabel di atas menunjukkan bahwa ada 22 (dua puluh dua) responden atau 44 (empat puluh empat) persen responden yang menyebutkan bahwa penyuluhan terlaksana dengan baik, terdapat 12 (dua belas) responden atau 24 (dua puluh empat) persen responden yang mengemukakan terlaksana namun tidak optimal dan terdapat 16 (enam belas) responden atau 32 (tiga puluh dua) persen responden yang menyatakan tidak terlaksana. Responden yang menyatakan terlaksana dengan baik mengemukakan bahwa dalam kegiatan penyuluhan dilaksanakan oleh pihak kantor pertanahan bertemu langsung dengan mereka, menyampaikan kepada mereka hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah massal, syarat, biaya dan hak serta kewajiban mereka dalam pendaftaran tanah. Dalam penyuluhan tersebut mereka diberikan kesempatan untuk bertanya kepada aparat Kantor Pertanahan. Responden yang menyatakan terlaksana namun tidak optimal mengemukakan bahwa dalam kegiatan penyuluhan aparat kantor pertanahan datang namun kerap kali dilakukan secara mendadak sehingga masyarakat banyak yang tidak hadir. Responden yang menyatakan tidak terlaksana mengemukakan bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah massal mereka tidak pernah diundang ke acara penyuluhan dan

mengetahui mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pendaftaran tanah melalui aparat pemerintah kelurahan.

4. Pengumpulan data yuridis

Pada tahapan awal pelaksanaan pendaftaran tanah massal, pihak kepala kantor pertanahan menerbitkan surat keputusan pelaksana pendaftaran tanah massal di mana dalam Surat keputusan tersebut disebutkan mengenai Satgas pelaksana yang terdiri dari tim pengumpul data yuridis (puldadis) dan tim pengukuran. Kedua tim ini yang akan melaksanakan tugas langsung ke lokasi pendaftaran tanah massal. Pengumpulan data yuridis adalah tahap mengumpulkan dokumen-dokumen kepemilikan para peserta pendaftaran tanah massal untuk kemudian diteliti mengenai kelayakan untuk didaftarkan. Data yuridis yang dimaksud antara lain alas hak (dokumen tanda kepemilikan atau penguasaan), SPPT PBB, KTP, Kartu keluarga dan dokumen yang ditandatangani oleh pemerintah setempat yang terkait kebenaran penguasaan bidang tanah oleh subjek yang akan diterbitkan sertipikat. Sehubungan dengan pelaksanaan pengumpulan data yuridis, peneliti menyebar kuesioner kepada pihak masyarakat yang pernah menjadi peserta pendaftaran tanah massal dan hasil kuesioner digambarkan sebagai berikut

Tabel 2
Pandangan Masyarakat Mengenai Pengumpulan Data Yuridis dalam Pendaftaran Tanah Massal

No	Kategori jawaban	f	P
1	Terlaksana dengan baik	12	24
2	Terlaksana namun tidak optimal	34	68
3	Tidak terlaksana	4	8
	Jumlah	50	100

Sumber : data primer yang telah diolah, 2017

Tabel di atas menunjukkan bahwa ada 12 (dua belas) responden atau 24 (dua puluh empat) persen responden yang menyebutkan bahwa pengumpulan data yuridis terlaksana dengan baik, terdapat 34 (tiga puluh empat) responden atau 68 (enam puluh delapan) persen responden yang mengemukakan terlaksana namun tidak optimal dan terdapat 4 (empat)

responden atau 8 (delapan) persen responden yang menyatakan tidak terlaksana. Responden yang menyatakan terlaksana dengan baik mengemukakan bahwa dalam pengumpulan data yuridis, pihak kantor pertanahan bertemu langsung dengan mereka, memeriksa dokumen didepan mereka dan pengisian form dalam pendaftaran dilakukan langsung dengan para peserta, penandatanganan permohonan pendaftaran hak dilakukan di hadapan aparat dari Kantor Pertanahan dan pihak Kantor Pertanahan secara intens menemui mereka apabila terdapat hal-hal yang masih perlu ditambah dalam dokumen pendaftaran tanah. Responden yang menyatakan terlaksana namun tidak optimal mengemukakan bahwa dalam pengumpulan data yuridis aparat kantor pertanahan hanya datang 1 (satu) kali untuk meminta dokumen namun pengisian form pendaftaran tanah tidak dilakukan dihadapan aparat Kantor Pertanahan, mereka diminta membawa pulang dan mengisi form tersebut dan disetor ke kantor Lurah dan apabila dikemudian hari terdapat kekurangan, pihak pemerintah kelurahan yang menyampaikan kepada mereka. Responden yang menyatakan tidak terlaksana mengemukakan bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, mereka tidak pernah bertemu dengan aparat Kantor pertanahan, mereka hanya bertemu dengan aparat pemerintah kelurahan.

5. Pengukuran dan pemetaan

Setelah semua data yuridis dikumpulkan maka petugas pengukur melakukan kegiatan pengukuran di lokasi masing-masing. Kegiatan pengukuran ini dilaksanakan dengan mengacu pada ketentuan dalam pendaftaran tanah yaitu harus ada tanda batas, penunjukan batas oleh pemilik atau aparat pemerintah ataupun tokoh masyarakat yang dianggap mengetahui apabila pemilik tanah berhalangan hadir, harus ada tanda tangan tetangga berbatasan. Seyogianya apabila hal-hal ini tidak bisa dipenuhi maka pengukuran tidak dapat dilanjutkan. Sehubungan dengan pelaksanaan pengumpulan data yuridis, peneliti menyebar kuesioner kepada pihak masyarakat yang pernah menjadi peserta

pendaftaran tanah massal dan hasil kuesioner digambarkan sebagai berikut :

Tabel 3
Pandangan Masyarakat Mengenai Pengukuran dan Pemetaan dalam Pendaftaran Tanah Massal

No	Kategori jawaban	f	P
1	Terlaksana dengan baik	32	64
2	Terlaksana namun tidak optimal	18	36
3	Tidak terlaksana	0	0
	Jumlah	50	100

Sumber : data primer yang telah diolah, 2017

Tabel di atas menunjukkan bahwa ada 32 (tiga puluh dua) responden atau 64 (enam puluh empat) persen responden yang menyebutkan bahwa pengukuran dilaksanakan dengan baik, terdapat 18 (delapan belas) responden atau 36 (tiga puluh enam) persen responden yang mengemukakan terlaksana namun tidak optimal dan tidak responden yang menyatakan tidak terlaksana. Responden yang menyatakan terlaksana dengan baik mengemukakan bahwa dalam kegiatan pengukuran, pihak kantor pertanahan datang ke lokasi dengan dihadiri pemilik tanah dan didampingi aparat pemerintah setempat dan pada saat pengukuran, tetangga batas diminta untuk menandatangani sebuah form berwarna hijau. Setelah gambar mereka dibuat, pihak Kantor Pertanahan menyampaikan hasil gambar tersebut ke mereka termasuk hasil ukur yang diperoleh dalam kegiatan pengukuran, apabila terdapat selisih antara dokumen pemilikan dengan hasil ukur, peserta diminta untuk menandatangani pernyataan tidak keberatan dengan selisih luas apabila selisih luas tidak terlalu. Responden yang menyatakan terlaksana namun tidak optimal mengemukakan bahwa dalam kegiatan pengukuran pihak kantor pertanahan melakukan pengukuran namun kerap kali tanpa dihadiri oleh pemilik tanah sehingga batas ditunjuk bukan oleh pemilik, adapula pengukur yang mengukur meskipun tidak ada patok batas dan penandatanganan lembar gambar ukur oleh tetangga batas tidak dilakukan dilokasi tetapi dititip kepada pihak aparat pemerintah setempat.

Sehubungan dengan pernyataan responden ini, pihak Kantor Pertanahan Kota Manado dalam wawancara mengemukakan bahwa kegiatan pengukuran yang sempurna menurut peraturan perundang-undangan adalah dilaksanakan dengan dihadiri oleh pemilik, batas ditunjukkan oleh pemilik, terdapat batas tanah yang jelas, dihadiri aparat pemerintah setempat dan para tetangga batas untuk mencegah terjadinya sengketa batas di kemudian hari. Namun kondisi ini tidak selamanya dapat dipenuhi karena terdapat kondisi 1) pemilik tanah berhalangan hadir, 2) tetangga batas tidak diketahui keberadaannya. Dalam kondisi ini maka alternatif yang kemudian ditempuh adalah menghadirkan masyarakat dan aparat pemerintah setempat yang mengetahui batas tanah pemohon namun dengan sepengetahuan dari pemilik tanah sehingga di kemudian hari pemilik tanah tetap bertanggungjawab atas penunjukan batas saat pengukuran. Demikian pula apabila tetangga batas tidak dapat hadir maka setelah bidang tanah dituangkan dalam gambar, maka gambar tersebut diserahkan beserta formulir gambar ukur untuk ditandatangani pemilik batas dan apabila pemilik batas tidak diketahui maka seharusnya tidak ada tandatangan pihak lain dalam batas tersebut tetapi dalam gambar dibubuhkan dengan garis putus-putus untuk memberikan tanda bahwa batas tersebut belum jelas. Namun, jika ternyata terdapat batas yang jelas misalnya tembok tinggi atau pagar tembok maka meskipun pihak tetangga batas tidak tanda tangan, tidak mengurangi kebenaran batas-batasnya karena telah ada tanda batas yang jelas.

6. Pemeriksaan tanah

Dalam kegiatan pendaftaran tanah, terdapat satu tim yang disebut Panitia Pemeriksa Tanah A. Panitia ini dibentuk dengan susunan yang telah ditentukan oleh Peraturan Menteri Agraria dan diterbitkan Surat keputusan oleh Kepala kantor Pertanahan. Panitia ini bertugas untuk memeriksa dokumen yang telah disampaikan kepada tim pengumpul data yuridis dan memeriksa kekurangan-kekurangan berkas yang masih dibutuhkan atau mempertanyakan apabila masih ada

hal-hal yang tidak jelas dalam dokumen yang diserahkan. Jika menurut pandangan panitia ini, berkas yang dikumpulkan telah memenuhi syarat minimal yang wajib bagi pendaftaran tanah maka panitia pemeriksa tanah A membuat sebuah dokumen yang disebut sebagai Risalah Pemeriksa Tanah A yang ditandatangani oleh seluruh anggota panitia A. Sehubungan dengan pelaksanaan pemeriksaan tanah, peneliti menyebar kuesioner kepada pihak masyarakat yang pernah menjadi peserta pendaftaran tanah massal dan hasil kuesioner digambarkan sebagai berikut

Tabel 4
Pandangan Masyarakat Mengenai
Pemeriksaan Tanah dalam Pendaftaran Tanah
Massal

No	Kategori jawaban	f	P
1	Terlaksana dengan baik	8	16
2	Terlaksana namun tidak optimal	32	64
3	Tidak terlaksana	10	20
	Jumlah	50	100

Sumber : data primer yang telah diolah, 2017

Tabel di atas menunjukkan bahwa ada 8 (delapan) responden atau 16 (enam belas) persen responden yang menyebutkan bahwa pemeriksaan tanah dilaksanakan dengan baik, terdapat 32 (tiga puluh dua) responden atau 64 (enam puluh empat) persen responden yang mengemukakan terlaksana namun tidak optimal dan terdapat 10 (sepuluh) responden atau 20 (dua puluh) persen responden yang menyatakan tidak optimal. Responden yang menyatakan terlaksana dengan baik mengemukakan bahwa dalam kegiatan pemeriksaan tanah, pihak kantor pertanahan berkumlah 5 atau 6 orang datang ke lokasi dengan dihadiri pemilik tanah dan didampingi aparat pemerintah setempat dan bertanya kepada pemilik tanah dan masyarakat disekitar lokasi tanah. Responden yang menyatakan terlaksana namun tidak optimal mengemukakan bahwa dalam kegiatan pemeriksaan tanah hanya 1 (satu) orang dari pihak kantor pertanahan yang datang ke lokasi dan bertanya kepada pemilik tanah mengenai penguasaan atas

tanah. Responden yang tidak terlaksana mengemukakan bahwa dalam kegiatan pemeriksaan tanah tidak pernah ada aparat kantor pertanahan yang datang ke lokasi dan bertanya kepada pemilik tanah mengenai penguasaan atas tanah.

Sehubungan dengan pernyataan responden ini pihak Kantor Pertanahan Kota Manado dalam wawancara tanggal 4 agustus 2017 mengemukakan bahwa kegiatan pemeriksaan tanah terdiri dari beberapa orang sesuai dengan Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Kepala kantor namun dalam surat tugas ke lokasi disebutkan secara bersama sama atau sendiri-sendiri sehingga aparat yang datang ke lokasi tidak selamanya secara sempurna hadir keseluruhan tetapi bisa saja hanya satu orang namun dalam rapat panitia A, seluruh anggota panitia A seharusnya hadir dan apabila ada hal yang dianggap kurang atau perlu dilengkapi maka hal tersebut diminta kepada Lurah untuk menyampaikan kepada masyarakatnya karena Lurah juga merupakan anggota Panitia A.

Pandangan para responden di atas menunjukkan bahwa dalam kegiatan pemeriksaan tanah, aparat Kantor Pertanahan yang menjadi panitia pemeriksa tanah tidak selalu hadir dalam kegiatan pemeriksaan tanah. Hal ini tentu saja perlu untuk dicermati kembali mengingat peran pemeriksa tanah sangat penting dalam mendukung kepastian hukum atas sertipikat yang diterbitkan, panitia pemeriksa tanah merupakan panitia yang sangat menentukan apakah sebidang tanah dapat diterbitkan hak atau tidak. Kehadiran pemeriksa tanah pada lokasi sangat perlu dilaksanakan karena hal yang diperiksa bukan hanya terkait dengan penguasaan tetapi juga terkait dengan penatagunaan tanah apakah memenuhi syarat geografis untuk dapat diterbitkan sertipikat. Tugas pemeriksa tanah terkait pula dengan hal-hak lain yang kemungkinan ada di atas tanah tersebut. Pemeriksa tanah perlu secara hati-hati dalam melakukan pemeriksaan dan dalam pandangan peneliti dalam hal tertentu, pemeriksa harus berkordinasi dengan instansi lain yang terkait misalnya dinas pekerjaan umum dan tata ruang maupun

instansi kehutanan untuk mencegah timbulnya sertipikat hak diatas tanah yang tidak diperbolehkan terbit di atas tanah tersebut.

7. Pengumuman

Tahapan pengumuman adalah tahap penyampaian kepada khalayak mengenai akan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah untuk seorang subjek hak. Pengumuman ini dilaksanakan setelah diterbitkannya Surat Ukur dan Risalah Pemeriksa Tanah A. Pengumuman ini pada dasarnya bertujuan untuk menyampaikan apabila ada pihak-pihak yang merasa keberatan dengan penerbitan sertipikat tersebut dan kepada mereka diberikan jangka waktu 2 (dua) bulan untuk menyampaikan keberatan kepada Kepala kantor Pertanahan dan apabila dalam jangka waktu 2 (dua) bulan tersebut, tidak ada lagi pihak yang keberatan maka penerbitan sertipikat akan dilanjutkan. Namun apabila terdapat keberatan maka pihak keberatan akan diundang untuk mediasi dengan pihak calon penerima sertipikat dan kepada pihak yang keberatan diberikan kesempatan 60 (enam puluh) hari untuk mengajukan gugatan dan jika dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari gugatan tidak diajukan, maka sertipikat akan diterbitkan. Sehubungan dengan pelaksanaan pengumuman, peneliti menyebarkan kuesioner kepada pihak masyarakat yang pernah menjadi peserta pendaftaran tanah massal dan hasil kuesioner digambarkan sebagai berikut :

Tabel 5
Pandangan Masyarakat Mengenai Pengumuman dalam Pendaftaran Tanah Massal

No	Kategori jawaban	f	P
1	Terlaksana dengan baik	20	40
2	Terlaksana namun tidak optimal	25	50
3	Tidak terlaksana	5	10
	Jumlah	50	100

Sumber : data primer yang telah diolah, 2017
Tabel di atas menunjukkan bahwa ada 20 (dua puluh) responden atau 40 (empat

puluh) persen responden yang menyebutkan bahwa pengumuman dilaksanakan dengan baik, terdapat 25 (dua puluh lima) responden atau 50 (lima puluh) persen responden yang mengemukakan terlaksana namun tidak optimal dan terdapat 5 (lima) responden atau 10 (sepuluh) persen responden yang menyatakan tidak optimal .

8. Penerbitan SK Hak

Penerbitan Surat Keputusan oleh kepala kantor dilaksanakan setelah disatukannya dokumen pengukuran dengan dokumen pendaftaran tanah . Surat Keputusan ini dalam kenyataannya hanya diterbitkan untuk tanah yang status asalnya adalah tanah negara sedangkan untuk tanah yang statusnya adalah tanah bekas milik adat maka tidak perlu diterbitkan surat keputusan.

9. Penerbitan sertipikat

Tahap selanjutnya dalam pendaftaran tanah massal adalah tahap penerbitan sertipikat. Tahap penerbitan sertipikat ini adalah tahap mencetak sertipikat, buku tanah dan menyatukannya dengan surat ukur. Tahap penerbitan sertipikat ini dilaksanakan setelah terpenuhinya kewajiban pemegang hak yakni pembayaran bea perolehan hak atas tanah.

10. Penyerahan sertipikat.

Tahap akhir dari seluruh proses pendaftaran tanah massal adalah tahap penyerahan sertipikat. Penyerahan sertipikat ini dilaksanakan langsung kepada pemegang haknya dan hanya bisa diwakili dengan bukti surat kuasa.

PEMBAHASAN

Sertipikat dapat disebut sebagai alat pembuktian yang kuat, sepanjang isinya sama dengan data yang terdapat dalam surat ukur dan buku tanah di kantor pendaftaran tanah, karena kadangkala tidak selalu sama isinya. Hal ini disebabkan tidak selalu pencatatan perubahan pada buku tanah diikuti juga dengan pencatatan dalam salinan buku tanah.⁴

Adrian Sutedi⁵ yang menyatakan bahwa ada beberapa indikator dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan antara lain:

1. Diketahuinya siapa yang memiliki/menguasai sesuatu bidang tanahnya.
2. Bagaimana hubungan hukum antara bidang tanah dengan yang menguasai bidang tanah.
3. Berapa luas bidang tanah yang dimiliki oleh orang atau badan hukum.
4. Di mana letak tanah tersebut yang dapat dipetakan berdasarkan suatu sistem proyeksi peta yang dipilih, sehingga dapat dihindari tumpang tindih Sertipikat.
5. Informasi yang disebutkan pada huruf a, b, c dan d diatas dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang memadai.
6. Penyimpangan dokumen yang tertib, teratur, dan ternjamin keamanannya.
7. Terdapat prosedur tetap sederhana, cepat namun akurasi terjamin.

Pelaksanaan sistem pendaftaran tanah memberikan suatu harapan bahwa seseorang akan merasa aman dan tidak ada gangguan atas hak yang dipunyainya atas sebidang tanah sebagaimana dikemukakan oleh Parlindungan⁶ sebagai berikut :

Saat dilakukannya pendaftaran tanah maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan kepada pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya dimaksud, untuk mana ia menjadi terikat dan wajib menghormati hal tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatutan.

Pandangan di atas menunjukkan bahwa pendaftaran tanah pada dasarnya merupakan mekanisme yang dilakukan untuk menciptakan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah yang dikuasainya dan dengan adanya pendaftaran tanah maka pihak lain harus menghormati hak-hak tersebut sebagai suatu kewajiban.

⁴Boedi Harsono. 2005. Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan, Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Edisi Revisi . Djambatan : Jakarta.Hlm. 433

⁵ Adrian Sutedi. 2005. Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya. Sinar Grafika : Jakarta. Hlm. 165

⁶ Parlindungan.1993. Komentor Atas UUPA. Cet VII. Mandar Maju :Bandung.Hlm. 46

Berhard Limbong⁷ mengemukakan bahwa pada pelaksanaan pendaftaran tanah dikenal pula sistem publikasi dan sistem publikasi yang digunakan saat ini adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif karena :

- 1) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 Jo Peraturan Menteri Negara Agraria/ Keputusan Kepala BPN No.3 tahun 1997 mengatur kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali maupun pemeliharaan datanya diatur secara rinci, baik tentang data fisik maupun data yuridisnya, agar sejauh mungkin diperoleh data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dan meskipun negara tidak menjamin kebenaran akta, pemerintah sejauh mungkin menyajikan data yang benar.
- 2) Hukum adat di Indonesia mengenal lembaga *rechtsverwerking*, yaitu jika seseorang yang memiliki suatu bidang tanah, selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan oleh orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 32 PP 24 tahun 1997 yang menentukan jangka waktu 5 tahun.

Sir Charles Fortescue-Brickdate menyatakan terdapat 6 (enam) hal yang harus digabungkan dalam pendaftaran tanah tersebut, yaitu⁸:

- 1) *Security*, bertolak dari kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah tersebut ataupun mengikatkan tanah tersebut untuk suatu jaminan atas utang;
- 2) *Simplicity*, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti;
- 3) *Accuracy*, bahwa terdapat ketelitian dari sistem pendaftaran tersebut secara lebih efektif;
- 4) *Expedition*, artinya dapat dilakukan secara lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa

berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tanah tersebut;

- 5) *Cheapness*, yaitu agar biaya tersebut dapat semurah mungkin;
- 6) *Suitability to circumstances*, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak di kemudian hari pendaftaran tersebut;
- 7) *Completeness of the record*, terdiri atas:
 - a. Perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih lagi masih ada tanah-tanah yang belum terdaftar;
 - b. Demikian pula pendaftaran dari setiap tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu didaftarkan.

Asas-asas pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 adalah, sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun maksud dari asas-asas tersebut adalah:

1. Asas sederhana, dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah;
2. Asas aman, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberi jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri;
3. Asas terjangkau, untuk keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir, kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Asas yang mutakhir ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan;

⁷ Benhard Limbong. 2012. Konflik Pertanahan. Pustaka Margaretha : Jakarta.Hlm. 195

⁸Dalam Supriadi, 2007, Hukum Agraria, Sinar Grafika: Jakarta. Halaman 10.

5. Asas terbuka, bahwa masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Pelaksanaan pendaftaran tanah massal bertujuan untuk menciptakan suatu kepastian hukum hak atas tanah bagi masyarakat sebagaimana diamanahkan oleh Undang-undang Pokok Agraria sehingga pelaksanaan pendaftaran tanah massal tentu saja tidak boleh menyimpang dari tujuan tersebut. Untuk dapat mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah maka terdapat beberapa hal yang perlu untuk dicermati dalam tahapan pelaksanaan pendaftaran tanah massal di Kota Manado yaitu

1. Tahap penetapan lokasi adalah tahap awal dari proyek sertifikasi tanah massal karena dalam penetapan lokasi inilah akan diketahui kelurahan mana yang akan menjadi objek pelaksanaan pendaftaran tanah. Pada umumnya penetapan lokasi ini diawali melalui kordinasi dengan pihak pemerintah daerah melalui walikota untuk menunjuk satu wilayah kecamatan yang akan dijadikan objek sertipikat massal. Namun dalam perkembangan pelaksanaan pendaftaran tanah massal, kendala yang dihadapi dalam penetapan lokasi adalah lambannya pemerintah daerah memberikan respon terhadap permintaan lokasi sehingga membuat pelaksanaan proyek pendaftaran tanah massal menjadi lebih lambat dari yang seharusnya. Belajar dari kondisi ini, di beberapa Kantor Pertanahan kemudian melaksanakan cara lain yaitu menghubungi pemerintah kelurahan yang ada di satu kota yang memiliki potensi subjek hak yang memenuhi syarat untuk pencapaian target pelaksanaan pendaftaran tanah massal. Dari beberapa kelurahan yang ada kemudian ditentukan beberapa kelurahan dalam 1 kecamatan untuk menjadi objek pelaksanaan pendaftaran tanah massal. Penetapan lokasi tanpa melibatkan pemerintah daerah dalam pandangan peneliti dapat menunjang efisiensi waktu dalam pelaksanaan pendaftaran tanah massal tetapi dapat mengganggu efektivitas pencapaian

tujuan pendaftaran tanah yaitu kepastian hukum karena bagaimana pun identifikasi objek tanah yang belum terdaftar masih merupakan kewenangan dari pemerintah daerah dan banyak hak atau faktor yang perlu diperhatikan dalam pendaftaran tanah yang seharusnya sejalan dengan kebijakan pemerintah daerah misalnya tata ruang wilayah, asset-aset daerah dan asset negara serta kawasan-kawasan tertentu yang tidak dapat diterbitkan sertipikat hak di atasnya sehingga dalam pandangan peneliti, penetapan lokasi tetap harus ada di tangan pemerintah daerah agar pendaftaran tanah massal sejalan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah.

2. Pelaksanaan penyuluhan dalam rangka penerbitan sertipikat massal seharusnya dihadiri oleh seluruh peserta pendaftaran yang telah diajukan oleh pemerintah kelurahan namun dalam kenyataannya, peserta tersebut kerap tidak hadir dengan alasan sedang melaksanakan pekerjaan sehari-hari. Hal ini tentu saja mempengaruhi pelaksanaan pendaftaran tanah dikemudian hari. Seharusnya apabila ada peserta yang tidak hadir, mereka diberikan notulen hasil penyuluhan agar mereka membaca hal-hal yang disampaikan kepada para peserta penyuluhan dan hal ini seharusnya dilakukan baik oleh kantor pertanahan maupun oleh pemerintah setempat. Jika peserta yang hadir tidak memenuhi 70 persen maka seharusnya penyuluhan tidak dapat dilaksanakan namun hambatan yang dihadapi adalah pelaksanaan penyuluhan dua kali tidak lagi terdapat anggaran untuk hal tersebut sehingga hal ini perlu dipikirkan bersama oleh kantor pertanahan dan aparat pemerintah daerah agar penyuluhan benar-benar memenuhi tujuannya bukan hanya sekedar pemenuhan syarat formal saja. Hambatan dalam pelaksanaan penyuluhan yakni peserta pendaftaran tanah massal tidak hadir atau hanya sebahagian kecil yang hadir sehingga hal-hal yang perlu untuk mereka ketahui akhirnya tidak sampai kepada mereka.

- Hal ini membutuhkan upaya lain yang efektif agar pihak peserta benar-benar mengetahui hak dan kewajibannya.
3. Pengumpulan data yuridis masih terdapat kondisi di mana pihak aparat kantor pertanahan hanya menitip kepada pihak pemerintah kelurahan untuk melakukan pengumpulan data yuridis. Hal ini menurut pandangan peneliti menunjukkan bahwa pengumpulan data yuridis belum sepenuhnya terlaksana dengan baik karena seharusnya pengumpulan data yuridis dilaksanakan langsung oleh aparat Kantor Pertanahan dan bertemu langsung dengan para peserta bahkan seharusnya pihak kantor pertanahan melakukan kegiatan langsung ke lokasi yang dimohonkan hak agar hal-hal yang dinyatakan peserta di dalam dokumen benar-benar dilihat oleh pengumpul data yuridis.
 4. Dalam kegiatan pengukuran terdapat hambatan antara lain pemilik tanah tidak hadir, tetangga batas tidak hadir dan tidak ada tanda batas yang jelas. Permasalahan ini menurut peneliti perlu untuk dicermati mengingat ketidakhadiran pemilik, tetangga batas dan tidak ada batas yang jelas dapat menimbulkan masalah di kemudian hari. Pemilik tanah yang tidak hadir seharusnya tidak menjadi alasan untuk melakukan pengukuran tanpa adanya surat kuasa ataupun persetujuan pelaksanaan pengukuran oleh pemilik batas dan pihak yang menunjuk seharusnya diberikan kuasa untuk menunjukkan batas demikian pula apabila tetangga batas tidak dapat hadir maka seharusnya kolom penandatanganan batas tetap dikosongkan disertai dengan berita acara mengenai ketidakhadiran pihak tetangga batas tersebut. Selanjutnya kepala kantor menyampaikan surat kepada tetangga batas dengan dilampiri gambar sementara bidang tanah yang akan diterbitkan sertipikat dan diminta untuk hadir menandatangani gambar ukur atau diminta untuk menyampaikan persetujuan secara tertulis. Proses ini memang membutuhkan waktu yang lama dan akan mengganggu berjalannya kegiatan dalam 1 tahun anggaran namun bagaimanapun kepastian hukum dalam penerbitan sertipikat tetap harus menjadi prioritas dalam penerbitan sertipikat.
 5. Hasil penelitian diatas menunjukkan bahwa dalam kegiatan pemeriksaan tanah, aparat Kantor Pertanahan yang menjadi panitia pemeriksa tanah tidak selalu hadir secara lengkap dalam kegiatan pemeriksaan tanah. Hal ini tentu saja perlu untuk dicermati kembali mengingat peran pemeriksa tanah sangat penting dalam mendukung kepastian hukum atas sertipikat yang diterbitkan, panitia pemeriksa tanah merupakan panitia yang sangat menentukan apakah sebidang tanah dapat diterbitkan hak atau tidak. Kehadiran pemeriksa tanah pada lokasi sangat perlu dilaksanakan karena hal yang diperiksa bukan hanya terkait dengan penguasaan tetapi juga terkait dengan penatagunaan tanah apakah memenuhi syarat geografis untuk dapat diterbitkan sertipikat. Tugas pemeriksa tanah terkait pula dengan hal-hal lain yang kemungkinan ada di atas tanah tersebut. Pemeriksa tanah perlu secara hati-hati dalam melakukan pemeriksaan dan dalam pandangan peneliti dalam hal tertentu, pemeriksa harus berkordinasi dengan instansi lain yang terkait misalnya dinas pekerjaan umum dan tata ruang maupun instansi kehutanan untuk mencegah timbulnya sertipikat hak diatas tanah yang tidak diperbolehkan terbit di atas tanah tersebut.
- Pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah massal pada umumnya dilaksanakan secara cepat mengingat jangka waktu 1 tahun anggaran yang sangat sempit, namun demikian pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut tetap harus mengacu pada seluruh prosedur yang telah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 dan KBPN No. 3 Tahun 1997 karena apabila ketentuan dalam PP No. 24 Tahun 1997 tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuannya maka sertipikat yang diterbitkan sangat rentan

untuk mengalami kekalahan dan dibatalkan oleh putusan pengadilan apabila terjadi perkara baik perdata maupun administrasi negara.

PENUTUP

Kesimpulan

Pelaksanaan pendaftaran tanah massal dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah di Kota Manado belum optimal karena prosedur pelaksanaan pendaftaran tanah belum sepenuhnya diterapkan sehingga dapat mempengaruhi kekuatan hukum sertipikat yang diterbitkan terutama apabila objek tanah ataupun sertipikat tersebut menjadi objek perkara baik perdata maupun administrasi negara.

Saran

Seyogianya pendaftaran tanah massal dilaksanakan dalam 2 tahun anggaran agar dapat lebih memudahkan bagi aparat Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan pendaftaran tanah secara lebih hati-hati dan cermat sehingga dapat terhindar dari lemahnya kekuatan hukum dan kekuatan pembuktian sertipikat hak yang diterbitkan melalui pendaftaran tanah massal.

REFERENSI

- Adrian Sutedi. 2005. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika : Jakarta.
- Benhard Limbong. 2012. *Konflik Pertanahan*. Pustaka Margaretha : Jakarta.
- Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan, Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Edisi Revisi . Djambatan : Jakarta.
- Parlindungan.1993. *Komentar Atas UUPA*. Cet VII. Mandar Maju :Bandung.
- Supriyadi.2012. *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*.Prestasi Pustaka : Jakarta.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika: Jakarta.