

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
MENCIPTAKAN KEPASTIAN HUKUM ATAS  
TANAH DALAM PENDAFTARAN TANAH  
MASSAL DI KOTA MANADO<sup>1</sup>  
Oleh : Toar K. R. Palilingan<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

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 kerap menuai masalah mulai dari timbulnya sengketa hak atas tanah sampai pada masalah pidana yang timbul dalam pelaksanaan proyek-proyek massal tersebut. Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah massal dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah di Kota Manado dan upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah dalam mendukung upaya menjamin kepastian hukum hak atas tanah melalui pendaftaran tanah massal 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 karena banyaknya hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah massal yaitu hambatan administrasi, hambatan sumber daya manusia, hambatan anggaran dan hambatan yuridis. Upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah dalam mendukung upaya menjamin kepastian hukum hak atas tanah melalui pendaftaran tanah massal di Kota Manado adalah memberikan bantuan baik bantuan anggaran, fasilitas dan sumber daya manusia dengan menerbitkan peraturan daerah yang menjadi acuan dalam pemberian bantuan tersebut.

Kata kunci: Peran Pemerintah Daerah, Kepastian Hukum Atas Tanah, Pendaftaran Tanah Massal.

**A. PENDAHULUAN**

Pengaturan pertanahan yang diamanatkan oleh UUPA dan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah maka pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Pengaturan pendaftaran tanah ini pada awalnya diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam PP No. 24 Tahun 1997 diatur mengenai tujuan pendaftaran tanah yang dimuat dalam ketentuan Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah :

- (a) 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.
- (b) 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.
- (c) 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 6 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 6 ini namun ditetapkan

---

<sup>1</sup> Artikel Penelitian

<sup>2</sup> Dosen pada Fakultas Hukum Unsrat

dalam sebuah undang-undang. Contoh dari hak ini adalah hak pengelolaan.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah “kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.” Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut ketentuan Pasal 12 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997:a) pengumpulan dan pengolahan data fisik; b) pembuktian hak dan pembukuannya; c) penerbitan sertifikat; d) penyajian data fisik dan data yuridis; e) penyimpanan daftar umum dan dokumen. Pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi: 1) Pendaftaran Tanah Secara Sistematis yang dilakukan secara massal dan 2) Pendaftaran tanah Secara Sporadik yang terbagi menjadi pendaftaran tanah sporadik massal dan sporadik perorangan.

Pendaftaran tanah secara massal dilaksanakan melalui berbagai program pemerintah antara lain adjudikasi, Prona, Sertipikat Massal Swadaya, Redistribusi Tanah dan lain-lain. Pelaksanaan pendaftaran tanah massal 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 kerap menuai masalah mulai dari timbulnya sengketa hak atas tanah sampai pada masalah pidana yang timbul dalam pelaksanaan proyek-proyek massal tersebut.

## **B. PERMASALAHAN**

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis akan membahas dua permasalahan yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah massal dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah di Kota Manado dan upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah dalam mendukung terjaminnya kepastian hukum hak atas tanah melalui pendaftaran tanah massal di Kota Manado.

## **C. METODE PENELITIAN**

### **1. 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 .

### **2. 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, banyak sertipikat yang terbit dari sertifikasi tanah massal yang bermasalah dan masalah pidana terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah massal di Kota Manado.

### **3. 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.

### **4. Populasi dan Sampel Penelitian**

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

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

### **5. 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 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.

#### 6. 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 DAN PEMBAHASAN

#### 1. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Massal Dalam Rangka Menjamin Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Kota Manado

Tanah merupakan karunia Tuhan sebagai sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat Indonesia untuk dapat dijadikan sebagai sarana mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia,. Dalam rangka pencapaian kesejahteraan tersebut maka pengaturan mengenai tanah membutuhkan campur tangan Negara, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya

untuk kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut di atas menjadi landasan hukum agraria Indonesia sekaligus menjadi sumber hukum materil dalam pembentukan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. Hal ini dapat dilihat dalam diktum menimbang pada point d UUPA bahwa hukum agraria harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong;Selanjutnya ditemukan pula dalam diktum mengingat di mana dalam point b disebutkan Pasal 33 UUD NRI 1945 sebagai salah satu dasar hukum pembentukan UUPA. Dari hal ini dapat dikatakan bahwa UUPA merupakan perubahan yang sangat fundamental pada hukum Agraria Indonesia yaitu perubahan pada struktur perangkat hukum dan konsepsi yang mendasari lahirnya UUPA yang dinyatakan pada bagian berpendapat dalam diktum menimbang bahwa UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.

Untuk menindaklanjuti pengaturan pertanahan yang diamanatkan oleh UUPA dan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah maka pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Pengaturan pendaftaran tanah ini pada awalnya diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 secara garis besarnya disebutkan bahwa bentuk pendaftaran tanah ada dua yaitu pendaftaran tanah sistematis dan pendaftaran tanah sporadik. Untuk pendaftaran tanah sistematis dilakukan secara massal sedangkan untuk

pendaftaran tanah sporadik dapat dilakukan secara massal ataupun perorangan.

Pendaftaran tanah massal pada umumnya dilaksanakan karena adanya inisiatif pemerintah dengan menggunakan dana negara dalam rangka pembiayaan penerbitan sertipikat. Pendaftaran tanah massa dilaksanakan melalui berbagai bentuk antara lain Proyek Prona, Legalisasi Aset UKM (Usaha Kecil dan Menengah), Proyek Proda, Proyek Redistribusi Tanah, proyek pensertipikatan tanah Petani dan Nelayan dan saat ini pada tahun 2017 dilaksanakan satu bentuk pendaftaran tanah massal dengan target 9 juta bidang tanah di seluruh Indonesia yang disebut Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau PTSL. Tujuan pendaftaran tanah massal adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses sederhana, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dengan mengutamakan desa miskin/tertinggal atau golongan masyarakat tertentu misalnya pengusaha kecil dan menengah, petani dan nelayan. Namun untuk pendaftaran tanah yang dilaksanakan saat ini melalui PTSL tidak ada persyaratan mengenai tingkat perekonomian peserta karena dalam PTSL seluruh bidang tanah yang belum disertipikatkan dalam satu wilayah kelurahan/desa harus didaftarkan sehingga 1 (satu) desa atau 1 (satu) kelurahan menjadi 1 (satu) desa/kelurahan lengkap. Seluruh bidang tanah dalam desa/kelurahan tersebut telah dipetakan dalam peta pendaftaran tanah dan seluruh bidang tanah yang memenuhi syarat untuk didaftarkan harus didaftarkan kecuali terdapat sengketa atas tanah tersebut maka pendaftarannya ditangguhkan sampai adanya penyelesaian atas sengketa tanahnya. Pelaksanaan pendaftaran tanah massal selama ini dilakukan dalam 1 (satu) tahun anggaran di mana efektif pelaksanaan pendaftaran tanah sejak tahap penyuluhan sampai selesai pada umumnya dari bulan Februari sampai bulan September setiap tahunnya. Dalam kebiasaan pada Kantor pertanahan, penyerahan sertipikat massal dilaksanakan pada puncak acara peringatan Hari Peringatan UUPA (sekarang Hari Peringatan Agraria dan Tata Ruang atau Hantaru) pada tanggal 24 September setiap tahun. Tahapan-tahapan pendaftaran tanah

massal selanjutnya diuraikan sebagai berikut berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa pelaksana pendaftaran tanah massal pada Kantor Pertanahan Kota Manado.

**a) Tahap penyerahan Dipa**

Tahap penyerahan DIPA pada dasarnya adalah tahapan pertama dari seluruh kegiatan pada Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia karena dalam DIPA inilah dapat diketahui kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan dalam 1 (satu) tahun anggaran termasuk dalam hal ini pendaftaran tanah massal dan dalam DIPA ini puka diketahui biaya dan target pekerjaan yang harus diselesaikan oleh Kantor Pertanahan.

**b) Tahap Penetapan Lokasi**

Tahap penetapan lokasi adalah tahap awal dari proyek sertifikasi tanah massal karena dalam penetapan lokasi inilah akan diketahui desa/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 desa/kelurahan yang ada di satu Kabupaten/Kota yang memiliki potensi subjek hak yang memenuhi syarat untuk pencapaian target pelaksanaan pendaftaran tanah massal. Dari beberapa desa/kelurahan yang ada kemudian ditentukan beberapa desa/kelurahan dalam 1 kecamatan untuk menjadi objek pelaksanaan pendaftaran tanah massal.

Di Kota Manado setelah penentuan kelurahan yang akan menjadi objek pendaftaran tanah massal, selanjutnya pihak kelurahan akan diminta untuk memberikan nama-nama calon peserta dengan terlebih dahulu menyampaikan kepada mereka persyaratan bagi subjek hak untuk dapat

diberikan sertipikat dan berdasarkan persyaratan tersebut, Lurah menyampaikan nama-nama calon peserta untuk kemudian diterbitkan Surat Keputusan Peserta Pendaftaran Tanah Massal. Sehubungan dengan hal tersebut aparat pemerintah daerah wawancara mengemukakan bahwa dengan penetapan lokasi untuk pelaksanaan pendaftaran tanah massal pada dasarnya tidak lambat hanya saja dalam mencari lokasi yang tepat untuk pelaksanaan pendaftaran tanah massal, perlu kehati-hatian dari pemerintah daerah. Kordinasi dilaksanakan dengan aparat pemerintah kecamatan dan kelurahan untuk melihat mana daerah yang memenuhi persyaratan untuk memperoleh proyek tersebut. Hal lain yang perlu dipertimbangkan pula dalam pemberian penetapan lokasi adalah memilih lokasi yang benar-benar sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah untuk mencegah munculnya sertipikat di atas tanah-tanah yang merupakan asset negara, asset daerah, sempadan ataupun kawasan tertentu yang tidak diperbolehkan untuk penerbitan sertipikat.

Dari pandangan di atas dapat dikemukakan bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah massal, penetapan lokasi merupakan salah satu tahap sangat penting karena kekeliruan dalam menetapkan lokasi akan berujung pada timbulnya sertipikat pada lokasi-lokasi yang tidak diperbolehkan untuk dimiliki dengan sesuatu hak sementara dari pihak Kantor Pertanahan, mengingat jangka waktu anggaran yang sangat sempit, mereka sangat membutuhkan penetapan lokasi yang cepat sehingga dalam realitas saat ini, pihak Kantor Pertanahan seolah-olah mencari sendiri lokasi pendaftaran tanah massal agar lebih cepat dalam pelaksanaan proyeknya.

### **c) 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 menyebarkan kuesioner kepada pihak masyarakat yang pernah menjadi peserta pendaftaran tanah massal dan hasil kuesioner menggambarkan bahwa 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 desa/kelurahan. 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. Dikemukakan pula bahwa apabila 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 sekadar pemenuhan syarat formal saja.

**d) 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 bahwa ada 12 (dua belas) responden atau 24 (dua puluh empat) 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 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.

**e) 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 menyebarkan kuesioner kepada pihak masyarakat yang pernah menjadi peserta pendaftaran tanah massal dan hasil kuesioner menggambarkan 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 ditiptip kepada pihak aparat pemerintah setempat.

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. Pandangan para responden menunjukkan bahwa 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.

**f) 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 menyebarkan kuesioner kepada pihak masyarakat yang pernah menjadi peserta pendaftaran tanah

massal dan hasil kuesioner menggambarkan bahwa ada 8 (delapan) responden atau 16 (enam belas) 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.

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 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 berkoordinasi 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.

#### **g) 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.

Pelaksanaan pengumuman dalam pendaftaran tanah dalam PP No. 24 Tahun

1997 pada dasarnya tidak melakukan perbedaan antara tanah negara dengan tanah bekas milik adat. Namun dalam realitas pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia, pengumuman hanya dilaksanakan untuk tanah yang statusnya adalah tanah bekas milik adat. Untuk tanah yang berasal dari tanah negara, pengumuman tidak dilaksanakan. Dalam wawancara dengan staf Hubungan Hukum Pertanahan kantor Pertanahan Kota Manado dikemukakan bahwa untuk tanah negara tidak perlu diumumkan karena pihak yang memberikan hak kepada subjek hak adalah negara dan dianggap bahwa negara dalam hal ini telah diwakili oleh Badan Pertanahan Nasional melalui Surat Keputusan Pemberian Hak. Terkait dengan hal ini peneliti berpandangan bahwa jika mengacu pada kepastian hukum dalam pendaftaran tanah maka baik tanah yang berasal dari tanah negara maupun tanah yang berasal dari tanah bekas milik adat, mekanisme pengumuman tetap harus dilaksanakan untuk memenuhi asas publisitas.

Sehubungan dengan pelaksanaan pengumuman, peneliti menyebar kuesioner kepada pihak masyarakat yang pernah menjadi peserta pendaftaran tanah massal dan hasil kuesioner menggambarkan 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) persen responden yang mengemukakan terlaksana namun tidak optimal dan terdapat 5 (lima) responden atau 10 (sepuluh) persen responden yang menyatakan tidak optimal

#### **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.

**h) 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.

**i) 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. Pendaftaran tanah massal pada dasarnya bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas tanah namun dalam realitasnya, masih banyak seertipikat yang diterbitkan dari pendaftaran tanah massal yang menyisakan masalah. Beberapa kondisi yang menjadi hambatan dalam pendaftaran tanah massal adalah sebagai berikut :

**a. Hambatan administrasi**

Pendaftaran tanah massal merupakan proyek yang dibiayai oleh negara dalam rangka penyelesaian pensertipikatan tanah di seluruh Indonesia. Pelaksanaan pendaftaran tanah massal ini ditargetkan dalam 1 tahun anggaran dengan efektif waktu penyelesaian hanya sekitar 9 bulan. Waktu 9 (sembilan) bulan bukan waktu yang panjang untuk dapat menerbitkan 1 sertipikat yang benar-benar memenuhi syarat untuk disebut sebagai produk yang mampu menjamin kepastian hukum. Namun demikian, Kantor Pertanahan tidak dapat mengesampingkan tahun anggaran tersebut dalam pelaksanaan pendaftaran tanah massal sehingga proses pendaftarannya dilakukan secara cepat.

Proses yang cepat tentu saja akan berhadapan dengan kemungkinan banyaknya ketidakhati-hatian dalam penerbitan karena tidak dipenuhinya prosedur yang seharusnya ditempuh. Demikian pula target yang sangat besar antara 250 – 350 sertipikat bukan jumlah yang sedikit sehingga penyelesaian secara sempurna seluruh target tersebut

dalam jangka waktu 9 (sembilan) bulan jelas akan menimbulkan peluang terbitnya sertipikat yang tidak sepenuhnya memenuhi syarat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Salah satu contoh adalah dalam pelaksanaan pengumpulan data yuridis di mana beberapa responden menyatakan bahwa formulir pengisian permohonan hak hanya dititip di Kantor Kelurahan dan aparat Kantor pertanahan tidak bertatapans langsung dengan peserta. Kondisi ini jelas dilakukan karena keterbatasan waktu dari para aparat kantor Pertanahan. Mereka diharuskan menyelesaikan proyek pendaftaran tanah massal dalam waktu yang singkat sementara itu mereka juga masih harus menyelesaikan pendaftaran tanah rutin. Demikian pula dalam pelaksanaan pemeriksaan tanah , para anggota panitia pemeriksa tanah adalah pejabat di kantor pertanahan dengan beban kinerja yang besar sehingga akan menyulitkan apabila mereka harus datang ke tiap bidang tanah yang akan didaftarkan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah massal dengan waktu 1 tahun dalam pandangan peneliti membutuhkan pengkajian lebih jauh mengingat kepastian hukum hak atas tanah yang menjadi syarat bagi terpenuhinya kedudukan sertipikat sebagai tanda bukti hak yang sempurna. Idealnya, waktu penyelesaian 1 proyek pendaftaran tanah massal dilakukan untuk 2 (dua) tahun anggaran sehingga para pelaksana dapat lebih melakukan pendalaman dan penelitian terhadap berkas permohonan hak yang diajukan.

**b. Hambatan Sumber Daya Manusia**

Pendaftaran tanah massal dilaksanakan oleh aparat Kantor Pertanahan dengan jumlah sumber daya manusia yang sangat terbatas. Kedudukan Kantor Pertanahan sebagai instansi vertikal dengan pengadaan pegawai yang sangat minim sangat menghambat proses penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan. Hal ini menyebabkan aparat kantor pertanahan harus membagi fokus antara pekerjaan rutin dengan pekerjaan proyek pendaftaran

tanah. Secara psikologis, beban kerja yang besar tentu saja akan sangat mempengaruhi kualitas pekerjaan para aparat Kantor Pertanahan. Selain itu, intensitas mutasi pada jajaran Kantor Pertanahan yang termasuk tinggi menyebabkan timbulnya hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah massal. Oleh karena itu, hambatan ini memerlukan adanya pemikiran untuk mengatasinya. Solusi yang bisa ditempuh antara lain melalui penambahan jumlah pegawai baik pegawai negeri maupun pegawai tidak tetap di lingkungan Kantor Pertanahan namun hal ini tentu saja merupakan kebijakan pemerintah pusat. Solusi lain yang dapat ditempuh antara lain bantuan pegawai dari pemerintah daerah untuk pelaksanaan pendaftaran tanah massal sepanjang pegawai yang diperbantukan memiliki kemampuan secara teknis dalam bidang pendaftaran tanah. Untuk masalah mutasi yang tinggi dalam lingkungan Badan Pertanahan Nasional maka upaya yang dapat dilakukan antara lain dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah massal perlu dibentuk tim khusus yang akan melaksanakan pekerjaan tersebut dengan tidak dibebani pekerjaan lain dan kepada mereka yang terikat pekerjaan pendaftaran tanah massal untuk tidak di mutasi dalam jangka waktu penyelesaian 1 (satu) proyek pendaftaran tanah massal.

**c. Hambatan Anggaran**

Pendaftaran tanah massal dilaksanakan dengan menggunakan anggaran negara dan telah diatur sedemikian rupa peruntukan dana tersebut sehingga para pelaksana tidak dapat melakukan perubahan tanpa adanya persetujuan dari pihak yang berwenang. Biaya pelaksanaan pendaftaran tanah baik perorangan maupun massal telah diatur dalam peraturan pemerintah dan realitas yang ada selama ini bahwa penentuan biaya tersebut tidak mempertimbangkan jarak ataupun kesulitan medan yang akan diterbitkan sertipikat. Pengukuran di daerah yang jauh dan berbahaya memiliki biaya yang sama dengan

pengukuran di daerah pusat perkotaan sehingga dalam penentuan lokasi, pihak kantor pertanahan justru akan menghindari daerah dengan tingkat kesulitan yang tinggi. Hal ini tentu saja menjadi salah satu penghambat bagi masyarakat untuk memperoleh sertipikat tanah secara gratis.

Selain itu, dalam pendaftaran tanah massal, pihak kantor pertanahan memperoleh bantuan dari aparat pemerintah kelurahan namun dalam anggaran pendaftaran tanah massal, pihak pemerintah kelurahan tidak memperoleh anggaran atau pembiayaan kecuali lurah dalam kedudukannya sebagai anggota Panitia A. Kepala lingkungan atau staf kelurahan yang mendampingi para pelaksana tidak memperoleh anggaran apapun sementara mereka juga dilarang untuk memungut biaya dari masyarakat sehingga menimbulkan keengganan aparat pemerintah kelurahan untuk membantu secara maksimal. Oleh karena itu, perlu adanya suatu upaya secara khusus memikirkan adanya anggaran bagi pihak pemerintah kelurahan yang ikut membantu tercapainya tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah massal.

**d. Hambatan yuridis**

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 namun di setiap penyelenggaraan pendaftaran tanah massal diterbitkan petunjuk teknis yang menjadi acuan dalam pelaksanaannya. Dalam wawancara dengan aparat Kantor Pertanahan Kota Manado dikemukakan bahwa Petunjuk Teknis pelaksanaan pendaftaran tanah massal seharusnya tidak boleh menyimpang dari ketentuan dalam PP No. 24 Tahun 1997 namun khusus dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tahun 2017 ternyata ditemukan adanya aturan yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam PP No. 24 Tahun 1997.

Dalam PP No. 24 Tahun 1997 telah ditegaskan bahwa untuk pendaftaran tanah, jangka waktu pengumuman adalah 2 (dua) bulan dan tidak ada pengecualian khusus terhadap hal tersebut namun dalam Juknis PTSL, pengumuman hanya dilaksanakan 2 (dua) minggu. Selain itu, dalam pendaftaran tanah sistematis, tidak ada penerbitan Surat Keputusan namun kenyataannya dalam Juknis PTSL, seluruh sertifikat yang diterbitkan harus didahului dengan Surat keputusan. Dalam peraturan pendaftaran tanah, surat keputusan hanya diterbitkan untuk tanah yang berasal dari tanah negara tetapi dalam juknis PTSL baik tanah negara maupun tanah bekas milik adat. Perbedaan penerapan prosedur pendaftaran tanah antara PP No. 24 Tahun 1997 dengan Juknis pendaftaran tanah menimbulkan keragu-raguan para pelaksana dan dapat menimbulkan masalah kelak dikemudian hari. Jika sertifikat tersebut menjadi objek perkara di PTUN maka acuan penerapan prosedurnya tentu saja aturan yang lebih tinggi sehingga sangat rentan menyebabkan gugurnya sertifikat tersebut di hadapan persidangan. Mencermati hal ini maka perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi dalam penerbitan Juknis pendaftaran tanah massal yang akan mendukung kepastian hukum sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan.

## **2. Upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah dalam mendukung upaya menjamin kepastian hukum hak atas tanah melalui pendaftaran tanah massal di Kota Manado**

### **1). Upaya Yuridis**

Tanah negara merupakan salah satu jenis tanah yang disebutkan dalam hukum tanah Indonesia. Maria S.W. Sumardjono mengemukakan bahwa Secara umum tanah di Indonesia dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu tanah hak dan tanah negara. Tanah negara sebagaimana

dikemukakan oleh A. Ridwan Halim<sup>3</sup> terbagi menjadi dua jenis yaitu :

- 1) Tanah Negara Bebas adalah tanah negara yang langsung dibawah penguasaan negara (*vrij landsdomein*) dan diatas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain negara.
- 2) Tanah negara tidak bebas adalah tanah negara yang sudah ditumpangi oleh suatu hak oleh pihak lain (*onvrij landsdomein*).

Defenisi Tanah Negara dapat dibaca dalam Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1953 ( L.N. 1953, No. 14, T.L.N. No. 362). Dalam Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa Tanah adalah tanah sebagai “ tanah yang dikuasai penuh oleh negara” di mana tanah tersebut merupakan tanah-tanah yang bebas dari hak-hak yang melekat di atasnya baik hak barat maupun hak adat . Boedi Djatmiko<sup>4</sup> mengemukakan pandangannya bahwa dalam tataran yuridis bahwa terdapat dua kategori Tanah Negara dilihat dari asal usulnya yakni :

1. Tanah Negara yang berasal dari tanah yang benar-benar belum pernah ada hak atas tanah yang melekatinya atau disebut sebagai tanah Negara bebas;
2. Tanah Negara yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya ada haknya, karena sesuatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu menjadi tanah Negara. Tanah bekas hak barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya.

Boedi Djatmiko<sup>5</sup> mengemukakan bahwa dalam tataran politik hukum tanah pada waktu itu tanah Negara

3A.Ridwan.Halim. 1983. HukumAgraria Dalam Tanya Jawab,(Jakarta : Ghalia Indonesia : Jakarta. Hlm. 96

4 Boedi Djatmiko. 2008. Tanah Negara dan Wewenang Pemberian Haknya . Disertasi : Jakarta.

5 Ibid.

adalah tanah milik Negara (Raja/Ratu) diterapkan di Indonesia melalui produk hukum dalam peraturan “ agrarisch besluit” yang diundangkan dalam lembaran Negara “Staatblad” no. 118 tahun 1870 ( S. 1870-118). Dalam Pasal 1, disebutkan: “ *behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is*”. ( dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal 2 dan 3 Agrarisch Wet, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya, adalah domein ( milik ) Negara).

Selanjutnya Boedi Djatmiko <sup>6</sup> mengemukakan pula bahwa Ketentuan Pasal 1 *Agrarisch Besluit* ini dikenal sebagai pernyataan kepemilikan “ Domein Verklaring” dari Negara dan dikenal sebagai pernyataan domein umum ( *algemene Domein Verklaring*). Disamping itu, dikenal juga adanya pernyataan domein khusus ( *speciale Domein Verklaring* ) yang tercantum dalam peraturan perundangan tentang pengaturan hak erfpacht yang diundangkan dalam S. 1875 – 94f, S. 1877 – 55 dan S. 1888 – 55. Rumusannya sebagai berikut: “ *alle woeste gronden in de Gouvernementsladen op.... behooren, voorzoover daarop door leden der inheemsche bevolking gene aan het ontginningsrecht ontleende rechten worden uitgeoefend, tot het Staatsdomein. Over dit tot het Staatsdomein behoorende gronden, berust behoudens het ontginningsrecht der bevolking, de beschikking iutluitend bij het Gouvernement*” ( engelbrecht dalam Boedi Djatmiko, 2008). “Semua tanah kosong dalam daerah

pemerintahan langsung adalah domein Negara, kecuali yang diusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan. Mengenai tanah-tanah Negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membukanya”. Pandangan berikutnya mengenai tanah negara dikemukakan oleh John Salindeho<sup>7</sup> bahwa tanah negara adalah sama dengan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Jadi tanah negara adalah semua tanah yang “belum dihaki” dengan hak-hak perorangan oleh UUPA. Tanah yang sudah dimiliki oleh suatu badan/instansi Pemerintah, adalah tanah negara pula, tetapi sudah diberikan dan melekat hak atas sesuai ketentuan yang berlaku (Hak Pakai dan Hak Pengelolaan). Selanjutnya dikemukakan pula bahwa Tanah Negara yang dapat dimintakan menjadi tanah hak dapat berupa :

- a) Tanah negara yang masih kosong atau murni, tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani hak suatu apapun.
- b) Tanah Negara yang berasal dari konversi Hak Barat yang telah berakhir waktunya.
- c) Tanah hak yang statusnya ditingkatkan.
- d) Tanah hak yang statusnya diturunkan dengan pelepasan hak.

Uraian –uraian di atas menunjukkan bahwa tanah negara pada dasarnya adalah tanah yang merupakan tanah di luar tanah bekas milik adat baik yang dikuasai langsung oleh negara maupun yang dikuasai oleh masyarakat. Tanah negara merupakan penyebutkan salah satu jenis tanah

<sup>7</sup> John Salindeho. 1993. Masalah Tanah Dalam Perkembangan. Sinar Grafika : Jakarta

<sup>6</sup> Ibid.

yang menunjukkan bahwa tanah tersebut merupakan tanah yang tidak termasuk dalam jenis tanah adat ataupun tanah bekas milik adat sehingga dalam hukum tanah nasional, pemberian status hak terhadap tanah negara dikenal dengan istilah pemberian hak. Pemberian hak dalam hal ini menunjukkan bahwa hak yang diberikan atas tanah tersebut berasal negara melalui lembaga pertanahan.

Dalam proses pendaftaran hak atas tanah negara, alas hak yang dibutuhkan pada dasarnya adalah pernyataan pemerintah setempat mengenai kebenaran penguasaan pemohon hak atas tanah yang dimohonkan hak sehingga kebenaran penguasaan tersebut menjadi salah satu tugas pemerintah daerah.

Pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam hal ini memiliki kewajiban untuk melakukan pengaturan dan melakukan identifikasi penguasaan tanah negara di wilayahnya dan kewenangan ini seyogianya menjadi dasar untuk memberikan perintah kepada pemerintah tingkat kecamatan atau kelurahan untuk melaksanakan inventarisasi dan pencatatan rutin mengenai status penguasaan tanah negara di wilayah tersebut.

Tanah yang belum memiliki sertipikat pada umumnya adalah tanah dengan status sebagai tanah negara dan dengan statusnya sebagai tanah negara maka penguasaan fisik menjadi syarat mutlak untuk diberikan predikat sebagai pihak yang berhak untuk diberikan sporadik dalam rangka penerbitan sertipikat hak. Keterangan penguasaan fisik tanah atau sporadik ini diterbitkan oleh pemerintah setempat. Keberadaan sporadik atau keterangan penguasaan tanah dalam realitasnya mengandung banyak problematika antara lain :

- 1) Surat keterangan penguasaan fisik tanah negara diterbitkan

tanpa mengetahui dan memastikan di lokasi yang dimohonkan surat keterangan penguasaan fisik apakah benar fisik tanah dikuasai atau tidak.

- 2) Surat keterangan penguasaan fisik tanah negara diterbitkan tanpa dilakukan verifikasi apakah tanah yang dimohon merupakan asset negara atau merupakan tanah yang sedang dalam sengketa.
- 3) Surat keterangan penguasaan fisik tanah negara diterbitkan tanpa memastikan terlebih dahulu riwayat tanah tersebut sejak tahun 1960.
- 4) Penerbitan surat keterangan penguasaan fisik tanah negara tidak deregister secara tertib sehingga terhadap tanah yang sudah diterbitkan sporadik untuk satu pihak di kemudian hari diterbitkan lagi untuk pihak lain.

Dasar penerbitan hak untuk tanah yang berasal dari tanah negara adalah dokumen berupa keterangan dari pemerintah setempat bahwa tanah tersebut bukan tanah bekas milik adat<sup>8</sup>, keterangan riwayat tanah untuk menentukan penguasaan berturut-turut selama 20 (dua puluh) tahun dan keterangan penguasaan tanah oleh pemohon hak.<sup>9</sup> Ketiga dokumen ini adalah dokumen yang diterbitkan oleh pemerintah setempat dalam hal ini pemerintah

---

8 sengketa kepemilikan tanah gedung SMKN 15 Bandung di Jl. Gatot Subroto No. 4. Tanah dan bangunan di Jl. Gatot Subroto No. 4 adalah tanah negara dengan hak pakai No. 2/Burangrang, gambar situasi No. 9.935/1995 tanggal 28 Agustus 1995, luas 5.325 m2

9 Penggugat adalah pemilik yang sah atas 2 (dua) bidang tanah masing-masing seluas 435M2 sehingga berjumlah 870 M2 yang terletak di jalan Guru Sinumba, Kaveling 61 dan Kaveling 62, Kelurahan Helvetia Timur, Kecamatan Medan Helvetia, Kota Medan, berdasarkan Akte Pemindehan Dan Penyerahan Hak Dengan Ganti Rugi Nomor : 76 Tanggal 29 April 1999 yang dibuat dihadapan Notaris Alina Hamum, SH dan Surat Pernyataan Melepaskan Hak Atas tanah tanggal 5 Nopember 1997 yang dilegalisasi dihadapan Camat Medan Helvetia dengan Nomor : 469/Leg/XI/1997 tanggal 5 Nopember 1997 namun terbit menerbitkan Sertipikat-Sertipikat Tanah Hak Milik No.1961/Kelurahan Helvetia Timur dan No.1896/Kelurahan Helvetia Timur

desa/kelurahan dan pemerintah kecamatan sehingga dapat dikatakan bahwa dokumen-dokumen tersebut diterbitkan oleh pemerintah daerah melalui perangkat-perangkat pada tingkat desa/kelurahan dan kecamatan. Ketidakhati-hatian dalam penerbitan dokumen tersebut dapat menimbulkan masalah bahkan perkara sebagaimana dicantumkan dalam catatan kaki. Menurut Effendi Parangin<sup>10</sup> ada 4 jenis dari Tanah Negara yaitu :

- 1) Sejak semula tanah negara, belum pernah ada hak pihak tertentu selain negara.
- 2) Bekas tanah partikelir. Tanah negara bekas tanah partikelir merupakan konsekuensi dari UU No. 1 Tahun 1958 yang menghapus semua tanah partikelir di Indonesia. Penghapusan tersebut menyebabkan tanah partikelir menjadi tanah negara.
- 3) Bekas tanah hak barat. Tanah negara bekas tanah hak barat merupakan implikasi yuridis dari ketentuan konversi tanah-tanah hak barat, yang menyatakan bahwa tanggal 24 September 1980 merupakan habisnya waktu berlaku dari bekas tanah hak barat (kecuali sudah dikonversi menjadi Hak Milik).
- 4) Bekas tanah hak. Suatu tanah hak dapat menjadi tanah negara karena hak yang ada di atasnya: dicabut oleh yang berwenang, dilepaskan secara sukarela oleh yang berhak, habis jangka waktunya. Misalnya tanah bekas HGU, HGB, Hak Pakai.

Keempat jenis tanah yang dapat menjadi tanah negara tersebut di atas adalah acuan untuk menentukan apakah sebidang tanah merupakan tanah negara atau bukan. Penentuan status tanah yang berada di wilayah tertentu merupakan hal yang sangat

penting karena kekeliruan menentukan status tanah akan menyebabkan kekeliruan dalam pendaftaran haknya mengingat bahwa terdapat perbedaan antara pendaftaran tanah yang berasal dari tanah negara dengan tanah yang berasal dari tanah bekas milik adat. Oleh karena itu peran pemerintah daerah melalui Lurah dan Camat menjadi sangat urgen untuk menentukan kebenaran status tanah yang ada di daerahnya.

Selain menentukan kebenaran status tanah di daerah tersebut, aparat pemerintah setempat memiliki peran yang sangat penting dalam menentukan kebenaran riwayat tanah dan penguasaan tanah di suatu wilayah . Kebenaran riwayat tanah dan penguasaan ini hanya bisa dipastikan apabila terdapat suatu sistem pencatatan ataupun pembukuan penguasaan dan peralihan-peralihannya dan apabila pembukuan atau pencatatan ini tidak ada maka akan sulit menentukan riwayat penguasaan yang sebenarnya apalagi apabila terjadi pergantian perangkat pemerintah kelurahan atau kecamatan, maka kerap timbul kondisi di mana dua orang Lurah yang berbeda memberikan dokumen penguasaan pada dua orang yang berbeda atas satu lokasi atau bidang tanah yang sama.

Mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan merupakan bagian penting dari pengaturan penguasaan dan penataan tanah-tanah negara di suatu wilayah atau suatu daerah. Kepastian hukum dalam hal ini berkaitan dengan kebenaran dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah negara oleh satu pihak. Keadilan berkaitan dengan penentuan batas-batas penguasaan tanah negara oleh satu pihak agar tidak terjadi ketimpangan penguasaan. Kemanfaatan berkaitan erat dengan pengaturan penguasaan tanah negara

---

10 Dalam Melianawaty. 2009. Tata Cara Pembelian Hak Milik atas Tanah Negara. Tesis . Universitas Diponegoro : Semarang.

yang memperhatikan manfaat penguasaan tersebut bagi individu, masyarakat maupun bagi daerah itu sendiri.

Upaya mewujudkan ketiga hal tersebut di atas tidak dapat dilaksanakan apabila tidak didukung oleh suatu sistem dan mekanisme pengaturan penguasaan tanah negara yang dapat dijadikan acuan oleh pemerintah kelurahan, dan camat dalam melaksanakan pengaturan tersebut sehingga terkait dengan pengaturan tanah negara yang belum dilekati hak, penting kiranya pemerintah daerah menciptakan payung hukum bagi aparat-aparatnya agar dapat melakukan pengaturan yang lebih baik dan memberikan kepastian hukum dan tidak terjadi perbedaan penafsiran yang menimbulkan perbedaan dalam tindakan dan memberikan dampak ketidakpastian bagi masyarakat. Payung hukum dalam hal ini dapat berupa Peraturan Daerah yang memberikan pengaturan mengenai penguasaan tanah negara yang belum dilekati hak pada wilayah tertentu. Dalam peraturan daerah tersebut terdapat poin yang idealnya menjadi poin pengaturan yaitu :

- a. Penentuan lokasi-lokasi atau daerah atau titik-titik bidang tanah pada suatu wilayah kelurahan yang merupakan tanah dengan status tanah negara ;
- b. Pengaturan mengenai penerbitan dokumen yang memberikan label tanah negara pada bidang tanah yang telah ditentukan.
- c. Pengaturan mengenai identifikasi penguasaan atas tanah negara di dalam suatu wilayah desa/kelurahan, tanah negara yang bebas, tanah negara yang dikuasai, tanah negara yang merupakan asset negara baik yang terdaftar maupun belum terdaftar.

- d. Pemberian dokumen kepada pihak yang menguasai fisik tanah negara di suatu wilayah kelurahan di mana dokumen tersebut akan ikut berpindah tangan kepada pihak yang kelak menerima peralihan hak atas tanah negara tersebut dan akan menjadi dokumen Badan Pertanahan Nasional apabila kelak tanah tersebut didaftarkan haknya. Dokumen ini berisi luas tanah, batas tanah, penggunaan tanah.
- e. Dokumen penguasaan yang disebutkan pada huruf d memiliki kutipan di kantor Kelurahan disertai buku yang menjadi catatan-catatan peralihan ataupun perubahan-perubahan data atas tanah tersebut dan buku inilah yang kelak menjadi dasar bagi Lurah untuk menentukan riwayat tanah yang akan dimohonkan hak kepada Badan Pertanahan Nasional.
- f. Melakukan pengawasan rutin terhadap penguasaan tanah negara di daerahnya untuk mencegah adanya peralihan kepada pihak lain tanpa sepengetahuan aparat pemerintah setempat.

Dengan adanya upaya-upaya di atas maka diharapkan penguasaan atas tanah negara dapat lebih tertib dan teratur sehingga aparat pemerintah daerah dalam menerbitkan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan proses penerbitan hak di kemudian hari tidak akan timbul masalah-masalah seperti yang diuraikan dalam bab sebelumnya.

## **2). Upaya Non Yuridis**

### **a). Bantuan anggaran**

Anggaran merupakan salah satu syarat mutlak bagi terlaksananya pendaftaran tanah massal. Dalam uraian sebelumnya telah disebutkan bahwa anggaran negara untuk pendaftaran tanah massal hanya



untuk pelaksanaan penerbitan sertipikat sedangkan untuk aparat pemerintah desa yang ikut serta memberikan bantuan yang besar ternyata tidak memiliki bagian anggaran. Hal ini tentu saja menyebabkan keengganan pihak pemerintah desa/kelurahan untuk ikut serta membantu secara optimal. Selain itu, pemerintah desa/kelurahan diberikan larangan untuk memungut biaya apapun kepada masyarakat peserta pendaftaran tanah massal. Kondisi ini perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah daerah. Pihak pemerintah daerah dapat melakukan upaya untuk memberikan bantuan anggaran bagi aparat pemerintah setempat yang membantu pelaksanaan pendaftaran tanah massal namun hal ini tentu saja melalui proses yang panjang dan prosedur yang sesuai dengan ketentuan keuangan daerah.

**b). Bantuan fasilitas**

Pendaftaran tanah massal memerlukan sarana dan prasarana serta fasilitas yang akan menunjang pelaksanaannya. Fasilitas yang dibutuhkan antara lain rumah tempat aparat pelaksana melakukan kegiatan terutama apabila lokasi objek pendaftaran tanah massal berada pada jarak yang jauh dari Kantor Pertanahan sehingga seluruh kegiatan setelah pendataan ataupun pengukuran lebih efektif dan efisien dilaksanakan di kelurahan setempat. Fasilitas lain yang dibutuhkan adalah kendaraan terutama apabila pengukuran dilaksanakan pada bidang tanah dengan medan yang sulit. Fasilitas lain yang selama ini menjadi hambatan bagi kantor pertanahan adalah jumlah alat ukur yang sangat minim sehingga pengukuran sangat lambat dilaksanakan. Kondisi ini perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah daerah. Pihak pemerintah daerah dapat melakukan upaya untuk memberikan bantuan fasilitas bagi aparat pemerintah setempat yang

membantu pelaksanaan pendaftaran tanah massal namun hal ini tentu saja melalui proses yang panjang dan prosedur yang sesuai dengan ketentuan dalam peraturan daerah yang ada di Kota Manado.

**c). Bantuan Sumber Daya Manusia**

Sumber daya manusia merupakan salah satu syarat mutlak bagi terlaksananya pendaftaran tanah massal. Dalam uraian sebelumnya telah disebutkan bahwa sumber daya manusia di lingkungan Kantor Pertanahan masih sangat minim sehingga sangat menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah massal. Jumlah sertipikat yang akan diterbitkan sangat besar sementara aparat pelaksana sangat sedikit dan itupun ditambah dengan beban kerja rutin yang banyak. Kondisi ini perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah daerah. Pihak pemerintah daerah dapat melakukan upaya untuk memberikan bantuan sumber daya manusia sepanjang sumber daya manusia tersebut benar-benar memiliki kemampuan dalam membantu pendaftaran tanah massal dan hal ini bisa pula dibantu dengan melaksanakan pendidikan secara cepat bagi aparat pemerintah daerah yang diharapkan akan membantu Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah massal.

**PENUTUP**

**1. Kesimpulan**

- a. 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 karena banyaknya hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah massal yaitu hambatan administrasi, hambatan sumber daya manusia, hambatan anggaran dan hambatan yuridis.

- b. Upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah dalam mendukung upaya menjamin kepastian hukum hak atas tanah melalui pendaftaran tanah massal di Kota Manado adalah memberikan bantuan baik bantuan anggaran, fasilitas dan sumber daya manusia dengan menerbitkan peraturan daerah yang menjadi acuan dalam pemberian bantuan tersebut.

## 2. Saran

- a. Seyogianya pengaturan mendaftarkan tanah massal ditinjau kembali terutama terkait dengan tahun anggaran, keselarasan antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah serta dimungkinkannya pejabat Kantor Pertanahan untuk mengambil kebijakan-kebijakan yang mendukung kelancaran proses pendaftaran tanah massal.
- b. Seyogianya pemerintah Kota Manado menerbitkan peraturan daerah yang berkaitan dengan kewenangan dalam pertanahan yang memiliki peran penting untuk mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah massal di Kota Manado.

## REFERENSI

- Adrian Sutedi. 2009. Sertipikat Atas Tanah. Sinar Grafika : Jakarta
- 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.
- G. M. Harris. 2000. Comparative Local Government dalam Martin Jimung. 2006. Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah. Pustaka Nusatama : Yogyakarta.
- Josef Riwu Kaho. 1998. Prospek otonomi Daerah di Negara RI. PT RajaGrafindo Persada : Jakarta.
- Maskun, 1995, Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah yang Luas, BPFE, Jakarta.
- Memet, 1993, Prospek Pembangunan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. PT. Grafindo Persada, Jakarta.
- Muaz Effendy, 2009, Peralihan Hak atas Tanah yang Belum Bersertipikat dan Pendaftarannya Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Johor, Tesis, Universitas Sumatera Utara : Medan
- 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.
- Yuwono, Teguh. 2001. Manajemen Otonomi Daerah. GAPPS Diponegoro University.