



**PERANAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN DEMAK
DALAM UPAYA MENINGKATKAN PENDAFTARAN
HAK ATAS TANAH**

TESIS

**Disusun
Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S2
Program Studi Magister Kenotariatan**

Oleh :

**Amin Handoko
B4B008014**

**PEMBIMBING :
Ana Silviana, SH. MHum.**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2010**

**PERANAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN DEMAK
DALAM UPAYA MENINGKATKAN PENDAFTARAN
HAK ATAS TANAH**

Disusun Oleh :

**Amin Handoko
B4B 008 014**

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S2
Program Studi Magister Kenotariatan**

Pembimbing,

**Ana Silviana, SH. MHum.
NIP.19641118 199303 2 001**

**PERANAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN DEMAK
DALAM UPAYA MENINGKATKAN PENDAFTARAN
HAK ATAS TANAH**

Disusun Oleh :

**Amin Handoko
B4B 008 014**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 6 Mei 2010**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

Pembimbing,

**Ana silviana, SH. MHum.
NIP.19641118 199303 2 001**

**Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro**

**H. Kashadi, SH, MH.
NIP. 19540624 198203 1 001**

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini Nama : Amin Handoko, S.H.,
dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah **hasil karya saya sendiri** dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya orang lain yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi atau lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam Daftar Pustaka;
2. **Tidak berkeberatan untuk dipublikasikan** oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun, baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik atau ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 6 Mei 2010

Yang Menyatakan

Amin Handoko

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT., yang telah memberikan berkah, rahmat serta karunianya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul **“PERANAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN DEMAK DALAM UPAYA MENINGKATKAN PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH”**.

Penulisan tesis ini bertujuan untuk memenuhi dan melengkapi persyaratan guna mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini jauh dari sempurna oleh karena itu, guna perbaikan penulisan tesis ini, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak sebagai bahan masukan bagi penulis untuk menghasilkan karya ilmiah yang lebih baik di masa yang akan datang.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini belum tentu selesai tanpa adanya pihak-pihak yang telah berjasa membimbing, mengarahkan, memberikan semangat dan motivasi serta memberikan data kepada penulis, untuk itu dengan segala kerendahan hati yang tulus, penulis ingin mempergunakan kesempatan ini untuk menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Yth : Ibu Ana Silviana, S.H., MHum., selaku Dosen Pembimbing yang dengan tulus ikhlas meluangkan waktu,

tenaga dan pikiran dengan penuh kesabaran dan perhatiannya dalam memberikan pengarahan serta saran-saran kepada penulis.

Begitu pula atas jasa dan peran serta Bapak/Ibu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada Yth :

1. Bapak Prof.Dr.dr. Susilo Wibowo, M.S.,Med, Sp.And selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof.Drs.Y. Warella, MPA, PhD selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak H. Kashadi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
5. Bapak Dr. Budi Santoso, S.H., M.S selaku Sekretaris Bidang Akademik Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
6. Bapak Dr. Suteki, S.H., M.Hum selaku Sekretaris Bidang Keuangan Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
7. Bapak Marjo S.H., M.Hum selaku Dosen Wali Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
8. Bapak/Ibu Dosen pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah dengan tulus menularkan ilmunya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di

Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;

9. Tim Reviewer proposal penelitian serta tim penguji tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Kenotariatan (MKn) pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
10. Staf administrasi Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberi bantuan selama proses perkuliahan;
11. Bapak Sugeng Purwadi APth, selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, yang telah membantu memberikan data dan wawancara serta informasi kepada penulis;
12. Bapak Drs. Sudaryono, selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, yang banyak membantu memberikan data dan wawancara serta informasi kepada penulis;
13. Bapak Drs. Triyono, Sub Seksi Pendaftaran Tanah yang banyak membantu memberikan data dan wawancara serta informasi kepada penulis;
14. Para responden dan para pihak yang telah membantu memberikan masukan guna melengkapi data yang diperlukan dalam pembuatan tesis ini;

Akhir kata penulis, semoga Allah SWT membalas segala kebaikan yang telah diberikan dan semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat dan kegunaan untuk menambah pengetahuan, pengalaman bagi penulis pada khususnya dan para pembaca pada umumnya serta dapat membawa hikmah dan ridho Allah SWT., amin...!

Semarang, 6 Mei 2010

Penulis

Amin Handoko

ABSTRAK

Pendaftaran hak atas tanah pada prinsipnya merupakan tugas Pemerintah yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kantor Pertanahan untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan sebagaimana yang diamanatkan dalam UUPA, khususnya Pasal 19 UUPA. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui : 1) peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah; 2) menemukan penyebab rendahnya tingkat pendaftaran hak atas tanah di Wilayah Kabupaten Demak; dan 3) upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan untuk mengatasi minimnya pendaftaran tanah di Kabupaten Demak.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis empiris* dengan teknik pengumpulan data melalui data primer dan data sekunder. Untuk menghimpun data primer dilakukan dengan penelitian lapangan dengan menggunakan wawancara dan kuesioner. Sedangkan data sekunder diperoleh dengan mengkaji bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang kemudian dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif dan ditafsirkan secara logis dan sistematis yang kemudian ditarik kesimpulan.

Hasil penelitian diperoleh bahwa : 1) peranan Kantor Pertanahan yaitu sebagai garda terdepan dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah dan upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah, yaitu dengan meningkatkan pelayanan secara optimal di bidang pertanahan kepada masyarakat guna mendorong dan membangkitkan minat masyarakat, selain itu juga untuk mempercepat pensertipikatan dikeluarkan kebijakan melalui program pensertipikatan secara massal, seperti Prona, Proda, PSM atau SMS, dan PPAN, sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997, Jo. Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997; 2) penyebab minimnya pendaftaran hak atas tanah yaitu rendahnya kesadaran hukum masyarakat, masih mahalnya biaya pengurusan sertipikat, prosedur birokrasi yang berbelit-belit dan memerlukan waktu lama; 3) upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya mengatasi minimnya pendaftaran tanah komputerisasi Kantor Pertanahan, program Larasita dan penyuluhan hukum.

Kesimpulan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan belum mampu untuk mengatasi minimnya pendaftaran hak atas tanah secara keseluruhan untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

Kata kunci : *Peranan Kantor Pertanahan, Pendaftaran Tanah, Kabupaten Demak*

ABSTRACT

Principle of land affairs registration has been government obligates which is Agrarian service implementation to make guarantee towards agrarian law assurance that mandate on UUPA, especially on paragraph 19 of UUPA. Well, the research purposes were getting something such as; 1) Agrarian Service roles in Demak regency in order to raise of land affairs registration; 2) knowing the decreasing of land affairs registration level in Demak area; 3) the effort which have done by Agrarian Service to prevent less of the land affairs registration in Demak regency.

The research has been *empiric juridical* method approach which has data collecting technique through primer data and secondary data. Primer data collecting has done by field research were using instruments by interview and questioner. Besides, secondary data has been getting by reviewing primer law and secondary law materials, then analyzing by qualitative analysis techniques and interpreting logically and also systematically for absorbing the conclusion.

The research results such as : 1) Agrarian Service roles as avant-garde for implementing land affairs registration and maintaining land affairs general registration and some efforts of Agrarian Service in Demak regency for developing land affairs registration, improving in wide scale of agrarian sector to the people in order to encouraging and increasing people's interest, besides that certificate speeding has been resulting a policy through certificating program in mass, such as Prona, Proda, PSM or SMS, and PPAN, appropriate to determination of government roles R.I number 24 in year of 1997, Jo. Agrarian Ministry roles number 3 in year of 1997; 2) the cause of lowest land affairs registration is less of people law awareness, spending high cost certificating, complicated on bureaucracy procedures and wasting much time; 3) Agrarian Service in Demak regency has done anything to prevent the lowest land registration computerizing in Agrarian Service itself, Larasita program and law extension.

Policy conclusion has done by the government, it means that Agrarian service incapable to handle lowest of the registration which all of land right registration has guarantee in agrarian sector law assurance.

Key words : Agrarian Service roles, land affairs registration, Demak regency

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Kerangka Pemikiran.....	11
F. Metode Penelitian.....	23
G. Sistematika Penulisan.....	30

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pendaftaran Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria	32
B. Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Umum	37
1. Pengertian Pendaftaran Hak Atas Tanah	37
2. Tujuan Pendaftaran Hak Atas Tanah	38

3. Asas-asas Pendaftaran Hak Atas Tanah	43
4. Sistem Pendaftaran Hak Atas Tanah	45
5. Sistem Pendaftaran Hak Atas Tanah	46
C. Obyek Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah	53
D. Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Susunan Organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota	53
E. Kegiatan Pendaftaran Hak Atas Tanah	56
1. Pendaftaran Hak Atas Tanah Untuk Pertama Kali	57
2. Pemeliharaan Dalam Pendaftaran Tanah	64
3. Prosedur Syarat-Syarat Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah	66
4. Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah	67
F. Pihak - Pihak Yang Terlibat Dalam Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah	69
1. Pemegang Hak Atas Tanah	70
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	71
3. Kantor Pertanahan	77

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kabupaten Demak	78
B. Peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Dalam Upaya Meningkatkan Pendaftaran Hak Atas Tanah	81
C. Penyebab Rendahnya Tingkat Pendaftaran Hak Atas	

Tanah di Wilayah Kabupaten Demak	97
D. Upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Dalam Upaya Mengatasi Minimnya Pendaftaran Tanah di Kabupaten Demak	125

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	135
B. Saran	137

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

1. Tabel 1 Daftar nama Kecamatan di Kabupaten Demak	79
2. Tabel 2 Data Pegawai Negeri di Kabupaten Demak Tahun 2008	80
3. Tabel 3 Hasil Rekapitulasi Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak tahun 2007 – 2008	89
4. Tabel 4 Hasil Rekapitulasi Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak tahun 2008	94
5. Tabel 5 Kelas umur responden	99
6. Tabel 6 Tingkat Pendidikan Responden	100
7. Tabel 7 Jenis Pekerjaan Responden	101
8. Tabel 8 Cara Memperoleh Tanah	102
9. Tabel 9 Alas Hak atau Bukti Pemilikan Hak	103
10. Tabel 10 Tingkat Pengetahuan Responden Mengenai Arti Penting dari sebuah Sertipikat	104
11. Tabel 11 Sumber Informasi	104
12. Tabel 12 Motivasi Pengurusan	106
13. Tabel 13 Proses Peralihan Tanah Dilakukan Dihadapan	107
14. Tabel 14 Biaya Pengurusan Sertipikat	108
15. Tabel 15 Pendapat Responden tentang Biaya	109
16. Tabel 16 Prosedur Pengurusan	110
17. Tabel 17 Alasan Belum Melakukan Pengurusan	111

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu modal pokok bagi bangsa Indonesia dan suatu unsur yang utama dalam pembangunan menuju terbentuknya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) secara tegas mengatakan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*), hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke tiga (3), yang berbunyi : "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Negara hukum salah satu prinsipnya yaitu adanya jaminan kepastian hukum, ketertiban hukum dan perlindungan hukum, yang berisi nilai-nilai kebenaran dan keadilan, dengan memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga negara. Sebagai ketentuan Undang-Undang Dasar, maka apa yang tercantum dalam UUD 1945 ini, disamping mempunyai kedudukan yuridis yang sangat tinggi, sangat mendasar, juga mempunyai nilai filosofis dan nilai politis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Segala kebijakan para penyelenggara negara di bidang ekonomi dan pertanahan termasuk segala cabang produksi dan pengelolaan bumi, air dan seluruh

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak boleh menyimpang dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Indonesia merupakan negara berkembang yang sedang giat-giatnya membangun untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka pembangunan harus dilakukan secara teratur dan berkesinambungan, sebagai mana yang diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 (RPJMN). Pembangunan nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Pemerintahan di pusat dan di daerah dengan melibatkan masyarakat.

Salah satu misi bangsa Indonesia di masa depan adalah perwujudan sistem hukum nasional sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyatakan bahwa :

- ”1. Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesetaraan nasional;
2. Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan;
3. Sistem perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara :
 - a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
 - b. Menjamin tercapainya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pembangunan maupun antara pusat dan daerah;

- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penyelenggaraan, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat;
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan”.

Indonesia merupakan negara agraris, yang sebagian besar masyarakatnya menggantungkan hidupnya pada bidang pertanian, sehingga tanah memegang peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia, yang berfungsi sebagai sumber daya produksi maupun sebagai wadah untuk memenuhi kebutuhannya, seperti halnya mendirikan rumah, gedung perkantoran, sektor pertanian, perkebunan, perindustrian, pembangunan jalan, jembatan, prasarana rekreasi, pendidikan, peribadatan, instansi Pemerintah dan lain sebagainya. sehingga tanah dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Masalah tanah merupakan hal yang sangat kompleks sebab menyangkut banyak segi kehidupan masyarakat, meningkatnya jumlah penduduk, maka meningkat pula kebutuhan atas tanah, padahal luas tanah yang ada di wilayah negara Indonesia yang dapat dikuasai oleh manusia adalah terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang membutuhkan tanah semakin bertambah.¹ Dengan demikian masalah tanah untuk beberapa tahun ini, khususnya di daerah perkotaan nampaknya masih tetap mengarah pada penataan pemilikan hak atas tanah sehubungan dengan meningkatnya pembangunan. Jadi faktor-

¹ Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1987), hlm. 7

faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah di daerah perkotaan antara lain :²

1. Meningkatnya pembangunan;
2. Meningkatnya kebutuhan setiap penduduk akan ruang untuk menampung kegiatan hidupnya yang semakin beragam;
3. Langkanya hak atas tanah yang memberi arti ekonomis dan strategis, sehingga hukum ekonomi berlaku pula untuk tanah;
4. Meningkatnya fungsi kota terhadap daerah di sekitarnya.

Tanah memegang peranan yang sangat strategis, dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki tiga aspek yang sangat strategis yaitu, aspek ekonomi, politik dan hukum.³ Ketiga aspek tersebut merupakan isu sentral yang saling berkaitan sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah dan juga untuk menjamin kepastian hukum.

Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-pertama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan pula terselenggaranya pendaftaran tanah, yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah agar

² A. Sri Sabarini, *Struktur Pemilikan Tanah, Masalah dan Prospek, Pro Justitia* (Nomor 1 Tahun VII, Januari 1989), hlm. 5.

³ Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, (Bandung : Alumni, 2004), hlm. 1.

dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya. Oleh karena Pemerintah menetapkan UUPA sebagai landasan hukum yang dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mulai berlaku sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Sebelum berlakunya UUPA hanya tanah-tanah yang tunduk pada hukum barat, seperti hak *eigendom*, hak *erpacht*, hak *opstal* dilakukan pendaftaran tanah, sedangkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, seperti tanah yasan, tanah gogolan tidak dilakukan pendaftaran tanah, walaupun dilakukan pendaftaran tanah tujuannya untuk menentukan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan tanda bukti berupa, pipil atau petuk pajak. Pendaftaran tanah ini dikenal dengan *Fiscal Cadaster*, tetapi oleh masyarakat diberi arti juga sebagai bersifat yuridis.

Pendaftaran hak atas tanah ini, ada yang didasarkan pada hukum adat setempat, ada yang didasarkan pada peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat, ada pula yang didasarkan pada peraturan yang bersifat nasional, misalnya :⁴

1. Pendaftaran yang diselenggarakan oleh Kantor Pajak Hasil Bumi (*Landrete*), sekalipun pendaftaran tanah yang dilakukan bersifat administratif sesuai dengan peraturan yang bersangkutan, tetapi dibalik itu masyarakat menganggap surat pajak tersebut seakan-

⁴ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya* (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hlm.116.

akan sebagai bukti hak atas tanahnya yang dikenai pajak tersebut. Mereka belum merasa aman sebelum surat pajaknya ada ditangannya;

2. Pendaftaran tanah Subak yang diselenggarakan oleh pengurus Subak di Bali berdasarkan hukum adat setempat;
3. Pendaftaran tanah grant di Medan yang diselenggarakan berdasarkan peraturan Gemeente Medan;
4. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh Kesultanan Yogyakarta.

Setelah berlakunya UUPA, ketentuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA, yang berbunyi sebagai berikut :

”Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

1. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
2. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria;
3. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tersebut ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut”.

Apa yang telah diperintahkan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut, kemudian ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah

R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tujuan pendaftaran tanah adalah :

- ”1. Untuk 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;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan”.

Kedua peraturan perundang-undangan di atas merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah dalam rangka *Recht Kadaster*, yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.

Persoalannya kini, apakah jaminan kepastian hukum selama ini sudah tercipta di daerah-daerah khususnya di Kabupaten Demak ? dan/atau apakah pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Demak sudah tercapai sesuai dengan apa yang diharapkan oleh peraturan di atas ?

Berdasarkan pengamatan *pra research* yang peneliti lakukan, terlihat bahwa dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah masyarakat Kabupaten Demak, khususnya yang ada di pedesaan dan lembaga pemerintah sampai saat ini ternyata masih sedikit atau minim yaitu hanya sekitar 30% yang sudah terdaftar hak atas tanahnya di

Kantor Pertanahan Kabupaten Demak untuk memperoleh alat bukti hak berupa sertipikat hak atas tanah.

Kenyataan di lapangan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, karena sampai sekarang program pensertipikatan tanah berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasional Agraria (Prona), yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam upaya untuk mempercepat pendaftaran hak atas tanah di seluruh wilayah Negara Indonesia dapat dikatakan gagal, karena target sertipikat yang diterbitkan dengan biaya yang dikeluarkan tidak sebanding dengan hak atas tanah yang didaftarkan, padahal dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut adalah dalam upaya untuk melakukan percepatan pensertipikatan tanah secara massal dengan biaya yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁵

Implementasinya sampai saat ini pendaftaran hak atas tanah belum sepenuhnya tercapai, karena dalam kenyataannya sampai dengan Tahun 2008 hak atas tanah yang sudah terdaftar di seluruh wilayah Republik Indonesia baru sekitar 22.985.559 (dua puluh dua juta sembilan ratus delapan puluh lima ribu lima ratus lima puluh sembilan) atau 31% (tiga puluh satu persen) dari 85.000.000 (delapan puluh lima

⁵ Mohammad, Yamin Lubis dan Abdur Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah* (Bandung : Mandar Maju, 2008), hlm. 192.

juta) persil yang sudah siap di daftar di luar tanah kehutanan.⁶ Sedangkan di wilayah Kabupaten Demak sampai dengan Tahun 2008 semester II jumlah tanah yang sudah bersertipikat hak milik sebanyak 135.975 (seratus tiga puluh lima ribu sembilan ratus tujuh puluh lima) buah dan hak guna bangunan sebanyak 8.343 (delapan ribu tiga ratus empat puluh tiga) persil⁷ atau masih sekitar 30% (tiga puluh persen) dari 481.060 (empat ratus delapan puluh satu ribu enam puluh) sertipikat yang sudah siap di daftar. Kebijakan pendaftaran hak atas tanah yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan tersebut sebagai suatu *das sollen* (yang ideal menurut hukum), belum terwujud sebagai suatu *das sein* (menurut kenyataannya).

Bertitik tolak dari uraian latar belakang penelitian tersebut di atas, sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan memilih Judul Tesis : **"Peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Dalam Upaya Meningkatkan Pendaftaran Hak Atas Tanah"**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan paparan dalam latar belakang di atas, maka peneliti mengidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah ?

⁶ *Ibid.*, hlm. 6.

⁷ Profil Kabupaten Demak, *Sosial Budaya*, <http://www.demakkab.go.id>, Google, Rabu Tanggal 24 Februari 2010.

2. Mengapa tingkat pendaftaran hak atas tanah di Wilayah Kabupaten Demak sampai saat ini masih rendah ?
3. Upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan untuk mengatasi minimnya pendaftaran tanah di Kabupaten Demak ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan beberapa permasalahan di atas ada beberapa tujuan yang hendak dicapai oleh peneliti dalam penelitian ini. Adapun tujuan dari penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah;
2. Untuk mengetahui penyebab rendahnya tingkat pendaftaran hak atas tanah di Wilayah Kabupaten Demak;
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan untuk mengatasi minimnya pendaftaran tanah di Kabupaten Demak.

D. Manfaat Penelitian

Pada dasarnya manfaat atau kegunaan dari penelitian yang dilakukan ini dapat diklasifikasikan ke dalam dua jenis, yaitu :

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Secara Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan hukum agraria, serta

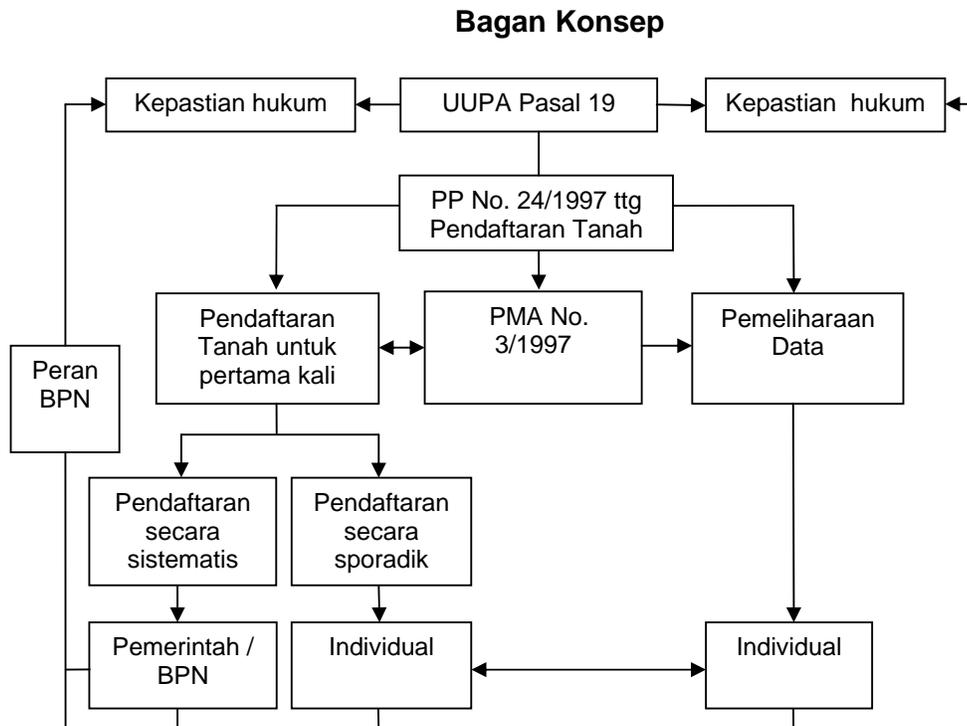
dapat memberikan masukan-masukan tentang pendaftaran hak atas tanah;

b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi literatur yang telah ada dan menjadi bahan penelitian lebih lanjut.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi semua pihak, baik masyarakat maupun Pemerintah, dalam hal ini Kantor Pertanahan Nasional, yang berperan dalam melaksanakan pendaftaran hak atas tanah sebagai upaya meningkatkan pelayanan pendaftaran hak atas tanah kepada masyarakat.

E. Kerangka Pemikiran



Pengertian peranan menurut Soerjono Soekanto adalah :
”peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan”.⁸

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diambil pengertian bahwa peranan merupakan penilaian sejauh mana fungsi seseorang atau bagian dalam menunjang usaha pencapaian tujuan yang ditetapkan atau ukuran mengenai hubungan dua variabel yang mempunyai hubungan sebab akibat.⁹

Kantor Pertanahan adalah unit kerja (Instansi vertikal) Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kota, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Kewenangan Kantor Pertanahan berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan dipimpin oleh seorang Kepala.¹⁰

Fungsi Kantor Pertanahan dalam menyelenggarakan tugas, Kantor Pertanahan mempunyai fungsi sebagai berikut :¹¹

1. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;

⁸ Soerjono Soekanto, (2002 : 234), <http://dSPACE.Widyatama.ac>. Google, Senin, tanggal 10 November 2009.

⁹ Komaruddin, (1994 : 768), *Konsep tentang Peran Eksiklopedia Manajemen*, <http://dSPACE.Widyatama.ac>. Google, Senin, tanggal 10 November 2009.

¹⁰ Kantor Pertanahan, http://bpnsemarang.com/tugas_dan_fungsi.php, Google, Senin, tanggal 10 November 2009.

¹¹ *Ibid.*

2. Pelayanan, perijinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan;
3. Pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan dasar, pengukuran, dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survei potensi tanah;
4. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu;
5. Pengusulan dan pelaksanaan pemetaan hak tanah, pendaftaran hak atas tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;
6. Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
7. Penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan;
8. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
9. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan;
10. Pemberian penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta;
11. Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;
12. Pengkoordinasian pengembangan sumberdaya manusia pertanahan;
13. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 tentang

Pendaftaran Tanah, adalah :

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

Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah, pada prinsipnya dibebankan kepada Pemerintah dan para pemilik hak atas tanah yang mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanahnya, karena keberhasilan pelaksanaan pendaftaran tanah sangat tergantung pada peranan masyarakat dan pemerintah itu sendiri.

Dalam sistem hukum tanah nasional, UUPA sebagai peraturan dasar yang diimplementasikan melalui peraturan pelaksanaannya, diantaranya Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan saja hanya sekedar sebagai pelaksana ketentuan Pasal 19 UUPA, tetapi lebih dari itu ia menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan dan hukum pertanahan di Negara Indonesia.

Tanah merupakan obyek yang berbeda dengan bidang-bidang lain, karena di bidang pertanahan kepastian hukum belum cukup terjamin dengan hanya tersedianya hukum yang tertulis saja. Selain kepastian mengenai hukumnya, dalam kasus-kasus konkrit diperlukan

juga adanya kepastian mengenai data fisik tanahnya, yaitu mengenai letaknya, batas-batasnya, luasnya, bangunan, tanaman yang ada di atasnya dan data yuridis haknya, yaitu mengenai haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain, semuanya itu untuk keamanan perbuatan hukum yang dilakukan dan ketepatan penyelesaiannya jika terjadi sengketa. Kepastian mengenai hal-hal tersebut, dalam masyarakat dapat diperoleh melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang disebut "*legal cadaster*" atau "*rechts kadaster*", yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

Pendaftaran tanah sangat penting bagi pemegang hak atas tanah, demi terjaminnya kepastian hukum hak atas tanah yang bersangkutan, sehingga dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum tanah tersebut, pendaftaran tanah dimaksud adalah dengan meminta kepada kantor pertanahan agar tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum dicatat Identitasnya di kantor pertanahan dan kepada pemegang hak yang sah diberikan sertipikat tanah. Terkait dengan itu, maka dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa :

"Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia"

Pendaftaran hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu :

1. Secara Sistematis, yaitu pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan atas semua bidang tanah (massal) yang meliputi wilayah satu desa/kelurahan atau sebagiannya yang pelaksanaannya atas prakarsa Pemerintah;
2. Secara Sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang tanah tertentu atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal, dengan cara mengajukan permohonan hak ke Kantor Pertanahan Kabupaten Demak seksi Pendaftaran dan Pengukuran.

Menurut Pasal 11 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi dua jenis kegiatan yaitu :¹²

1. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*);
2. Pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*).

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan/atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Adanya perubahan-perubahan tersebut wajib didaftarkan oleh pemegang hak yang bersangkutan dan terhadap perubahan tersebut dilakukan

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 1999, hlm. 74.

penyesuaian dalam peta pendaftaran tanah, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikatnya.¹³

Hal-hal yang diatur dalam ketentuan Pasal 103 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dapat menjadi salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah dan oleh karena itu wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran peralihan hak yang bersangkutan. Hasil akhir dari proses pendaftaran tanah tersebut, kemudian diterbitkan sertifikat hak atas tanah yang berisi data fisik dan data yuridis. Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata.

Menurut Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

”Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam Surat Ukur dan Buku Tanah hak yang bersangkutan”.

Sertifikat hak atas tanah mempunyai arti dan peranan yang sangat penting bagi pemegang hak atas tanah, yaitu :¹⁴

1. Sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah;
2. Dapat dijadikan agunan/jaminan hutang;

¹³ Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 141.

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta : Buku Kompas, 2007), hlm. 206.

3. Dapat mengurangi kemungkinan timbulnya sengketa dengan pihak lain;
4. Memperkuat posisi tawar-menawar apabila hak atas tanah diperlukan pihak lain untuk kegiatan pembangunan;
5. Mempersingkat proses peralihan serta pembebanan hak atas tanah.

Pelaksanaan dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah tersebut menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA diinstruksikan kepada Pemerintah, artinya perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah tersebut semuanya dilakukan oleh Pemerintah. Ruang lingkup dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA, meliputi :

- ”1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan hak atas tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Produk dari pendaftaran hak atas tanah adalah diberikannya surat bukti hak kepada pemegangnya sebagai tanda bukti hak yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.¹⁵ Hal ini juga menyangkut kekuatan bukti dari suatu bukti hak yang dalam teori disebut asas publisitas, maka yang dipakai dalam pendaftaran hak atas

¹⁵ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP. 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP. 37 Tahun 1998)* (Bandung : Mandar Maju, 1999), hlm. 6.

tanah di Indonesia adalah sistem publisitas negatif yang mengandung unsur positif. Negara hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan atas tanah kepada seseorang dan bukti hak kepemilikan atas tanah ini bukan merupakan satu-satunya sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi hanya sebagai alat bukti yang kuat. Artinya negara tidak menjamin bahwa orang yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah tersebut benar-benar orang yang berhak, karena menurut sistem ini sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak atas tanah kepada pembeli, bukan pendaftarannya.¹⁶ Oleh karena itu sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar pun tidak dijamin, walaupun memperoleh tanah itu dengan itikad baik.

Dalam sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif ini berlaku asas yang dikenal sebagai asas *nemo plus juris*, yaitu walaupun telah melakukan pendaftaran hak atas tanah, penerima hak atas tanah kemungkinan masih menghadapi gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa ia adalah pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Untuk mengatasi kelemahan sistem pendaftaran tanah ini digunakan suatu lembaga yang dikenal dalam hukum adat, yaitu lembaga *rechtsverwerking*, dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertipikat hak atas tanah, yaitu

¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I, Op. Cit.*, hlm. 81.

apabila ada pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah, ia hanya dapat menuntut hak atas tanah tersebut dalam waktu paling lama lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal tersebut merupakan suatu bukti bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan sistem negatif cenderung positif dan upaya mendekati kepastian hukum.

Kepastian hukum merupakan tujuan utama diselenggarakannya pendaftaran tanah sebagaimana yang diamatkan oleh Pasal 19 UUPA, bahwa pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan cara sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan. Pengertian dijalankan oleh rakyat secara sosiologis berarti adanya keterlibatan rakyat secara aktif dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Keterlibatan rakyat itu secara tegas ditetapkan dalam Penjelasan Umum UUPA angka IV mengenai dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum, yang berbunyi sebagai berikut :

”Sesuai dengan tujuannya, yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan”.¹⁷

Melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, maka :¹⁸

¹⁷ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*, (Jakarta : Republika, 2008) hlm. 69.

1. Para pemilik tanah dengan mudah membuktikan haknya dengan memberikan surat tanda bukti hak atas tanah, yang berupa sertipikat;
2. Mereka yang memerlukan keterangan dengan mudah memperolehnya karena terbuka untuk umum, di mana semua data hak atas tanah yang didaftar disimpan di Kantor Pertanahan. Kepada mereka yang memerlukan diberikan keterangan tertulis, yang berupa Surat Keterangan Pendaftaran Tanah;
3. Memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya suatu perbuatan hukum mengenai hak atas tanah dan untuk menjamin kepastian hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, tujuan pokok dari hukum adalah untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan.¹⁹ Dalam mencapai tujuan hukum tersebut hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum bagi manusia pribadi dan masyarakat luas. Perwujudan unsur kepastian hukum bergantung minimal pada tiga hal, yaitu :²⁰

¹⁸ Boedi Harsono, *Jaminan Kepastian Hukum di Bidang Pertanahan, Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan (Suatu Tinjauan Yuridis)*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, 1998, hlm. 32.

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta : Liberty, 2003), hlm. 71.

²⁰ Muchtar Wahid, *Op. Cit.*, hlm. 86.

1. Kebutuhan akan hukum yang semakin hari semakin besar, yang oleh hukum harus selalu dipenuhi;
2. Kesadaran hukum manusia dan masyarakat, yang semakin hari semakin bertambah tinggi, sehingga harus diproses dengan baik oleh hukum;
3. Tercapainya tujuan hukum termasuk kepastian hukum, di samping bergantung kepada norma hukum, juga pada faktor penegakan hukum.

Jika menginterpretasikan janji hukum dalam tujuan pendaftaran tanah di mana kepastian hukum seharusnya diwujudkan, maka Indonesia seyogianya menganut sistem pendaftaran tanah positif. Dalam hal suatu sistem hukum tidak dapat merealisasikan tujuan hukum yang diharapkan, maka menunjukkan adanya penyakit hukum yang dapat menimpa strukturnya, substansinya dan juga kultur hukumnya.²¹

Dengan demikian efektivitas hukum akan terwujud apabila sistem hukum yang terdiri dari unsur struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum dalam suatu masyarakat bekerja saling mendukung di dalam pelaksanaannya.²² Dengan bekerjanya ketiga unsur sistem hukum itu, tidak tertutup kemungkinan bahwa hasil pengujian nilai-nilai praktis dalam masyarakat, akan menjadi masukan dalam penyempurnaan nilai implementasi pendaftaran tanah yang pada gilirannya mempengaruhi nilai fundamental.

²¹ *Ibid.*, hlm. 86.

²² *Ibid.*, hlm. 81.

Achmad Ali, lebih menegaskan bahwa efektifitas atau tidaknya hukum, tidak semata-mata ditentukan oleh peraturannya, tetapi juga dukungan dari beberapa institusi yang berada disekelilingnya, seperti faktor manusianya, faktor kultur hukumnya, faktor ekonomis, dan sebagainya.²³

F. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.²⁴ Sebagai upaya untuk tercapainya tujuan dari pada penelitian ini, maka metode penelitian yang peneliti gunakan, yaitu :

1. Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam membahas masalah penelitian ini adalah metode pendekatan *yuridis empiris*. Pendekatan yuridis, digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan hak atas tanah. Sedangkan pendekatan empiris, digunakan untuk

²³ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta : Gunung Agung, 2002), hlm. 202.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian*, (Jakarta : UI Press, 1986), hlm. 6.

menganalisa hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan. Dengan demikian pendekatan *juridis empiris* adalah sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat, meneliti, bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat.²⁵

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian *deskriptif analitis*. *deskriptif* dalam arti bahwa dalam penelitian penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah. Sedangkan *analitis* adalah mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan data-data yang diperoleh baik dari segi teori maupun dari segi praktik yang kemudian akan dianalisis guna memperoleh gambaran yang utuh dan menyeluruh tentang masalah-masalah yang diteliti. Jadi penelitian *deskriptif analitis* adalah suatu metode penelitian untuk memperoleh gambaran mengenai keadaan, dengan cara memaparkan data yang diperoleh

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 14.

sebagaimana adanya, yang kemudian dianalisis dan menyusun beberapa kesimpulan.

3. Sumber dan Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data primer dan sekunder. Adapun jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari narasumber dan responden melalui teknik wawancara langsung kepada obyek-obyek yang erat hubungannya dengan permasalahan dalam penelitian ini.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mempelajari sumber-sumber bacaan yang erat hubungannya dengan permasalahan, baik berupa peraturan perundang-undangan, definisi dari para ahli hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian sebagai landasan dalam penulisan yang bersifat teoritis. Data sekunder diperlukan untuk melengkapi data primer.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah wilayah kerja Kantor Pertanahan yaitu wilayah Kabupaten Demak. Kabupaten Demak terdiri dari 14 Kecamatan, 243 Desa, dan 6 Kelurahan, Karena banyaknya wilayah

Kecamatan di Kabupaten Demak, maka dalam penelitian ini dilakukan dengan sampel lokasi yang dipilih secara *purposive non random sampling*, yaitu wilayah Kecamatan yang telah dilakukan pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis yang inisiatifnya dari Kantor Pertanahan Kabupaten Demak yaitu Kecamatan Dempet, Kecamatan Kebonagung, dan Kecamatan Wonosalam.

5. Subyek dan Obyek Penelitian

Subyek dalam penelitian ini, adalah pihak-pihak yang terlibat dalam proses pendaftaran hak atas tanah yaitu meliputi :

- a. Pejabat Pertanahan Kabupaten Demak, dan;
- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- c. Pemegang hak atas tanah baik yang sudah bersertipikat maupun yang belum bersertipikat.

Subyek penelitian diatas dapat dibedakan sebagai :

- a. Narasumber yaitu : Pejabat Pertanahan Kabupaten Demak dan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- b. Responden yaitu : 24 orang yang menguasai hak atas tanah baik yang sudah bersertipikat maupun yang belum bersertipikat, yang dipilih secara *non random sampling*, yaitu cara pengambilan sampel di mana semua populasinya tidak mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi anggota sampel dari tiga Kecamatan di atas yang dipilih sebagai lokasi sampel penelitian.

Untuk melengkapi data dilampirkan data dari pihak nara sumber yang terdiri dari :

a. Pejabat Pertanahan Kabupaten Demak, dan;

b. Dua orang PPAT daerah kerja di wilayah Kabupaten Demak.

Sedangkan yang menjadi obyek permasalahan dalam penulisan ini adalah : peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah, penyebab rendahnya minimnya tingkat pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Demak sampai saat ini dan upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak untuk mengatasi minimnya pendaftaran hak atas tanah di wilayahnya tersebut, sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA dan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam suatu penelitian, termasuk penelitian hukum, teknik pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian dan sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan elemen-elemen penting yang mendukung suatu penelitian. Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini, terdiri dari data primer dan data sekunder :

a. Data primer merupakan data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber di lapangan melalui penelitian.

Teknik pengumpulan data primer dilakukan dengan cara :

1) Wawancara yaitu untuk memperoleh informasi langsung dengan cara bertanya langsung kepada nara sumber yang telah ditentukan.

2) Questioner dipergunakan untuk memperoleh data atau keterangan dari responden mengenai pendaftaran hak atas tanah. Questioner ini sifatnya tertutup yaitu dengan memberikan daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya untuk dijawab oleh responden untuk memperoleh data yang diinginkan dari pemilik tanah baik yang sudah bersertipikat maupun yang belum bersertipikat.

b. Data sekunder yaitu data yang diperlukan untuk melengkapi dan mendukung data primer . Data sekunder dapat diperoleh dari :

1) Bahan hukum primer, yaitu berupa undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu :

a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

c) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988, yang telah beberapa kali diubah dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;

d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan peraturan lainnya yang berhubungan dengan pendaftaran tanah.

- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah;
 - f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer,²⁶ seperti :
- a) Dokumen-dokumen yang ada di Kantor Pertanahan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah;
 - b) Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan program pensertipitan hak atas tanah.

6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh melalui penelitian ini diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode analisis normatif kualitatif, normatif yaitu penelitian yang bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, kemudian data dari hasil penelitian lapangan di inventarisasi dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif, yaitu dalam penarikan kesimpulan tidak menggunakan rumus matematika melainkan tetap

²⁶ Mukti Fajar, N.D., dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta : Putaka Pelajar, 2010), hlm. 157.

dalam bentuk kualitatif yang memiliki arti lebih kaya analisis data yang memberi pemaparan gambaran mengenai permasalahan yang diteliti dalam bentuk uraian.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini peneliti memberikan garis besar penelitian yang terdapat dalam setiap bab dari tesis ini, dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan

Bab ini merupakan pengantar untuk memasuki bab selanjutnya, pada bab ini di dalamnya berisikan, latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab ini membahas mengenai pendaftaran hak atas tanah setelah berlakunya UUPA, pendaftaran hak atas tanah secara umum, kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, kegiatan dan obyek pendaftaran hak atas tanah serta pihak-pihak yang terlibat dalam pendaftaran hak atas tanah.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini menganalisis secara yuridis empiris mengenai gambaran umum Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah, penyebab rendahnya tingkat pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Demak dan Upaya hukum yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan untuk mengatasi minimnya pendaftaran tanah di Kabupaten Demak.

BAB IV Penutup

Bab ini menguraikan mengenai kesimpulan dari penelitian yang dikaji dan saran-saran yang merupakan sumbangan pemikiran dari penulis yang berkaitan dengan hasil penelitian ini dan dilengkapi dengan lampiran-lampiran yang berkaitan dengan hasil penelitian yang di peroleh di lapangan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pendaftaran Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria.

Diundangkannya UUPA dimaknai sebagai bagian dari keberhasilan bangsa Indonesia untuk secara perlahan melepaskan diri dari keterikatan peraturan hukum agraria yang bersendikan pemerintah jajahan yang sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara Indonesia dalam melaksanakan pembangunan. Tujuan diundangkannya UUPA adalah untuk :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah di Indonesia baru mendapat penyelesaian secara prinsipil dengan diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, yang menghapus *dualisme* hukum tanah yang berlaku di Indonesia menjadi suatu *unifikasi* hukum tanah, dengan menetapkan F³² 9 ayat (1) UUPA sebagai dasar pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah di Indonesia, yang

menyatakan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran hak atas tanah di seluruh Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Pendaftaran hak atas tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA tersebut dilaksanakan atas semua bidang-bidang tanah yang ada di seluruh Indonesia. Dengan demikian tidak ada perbedaan perlakuan terhadap obyek bidang tanah yang akan di daftar, baik yang berasal dari hak-hak atas tanah berdasarkan Hukum Adat maupun yang berdasarkan Hukum Eropa, semua akan menjadi hak-hak yang diatur dalam UUPA, dengan kata lain *dualisme* dalam hak-hak atas tanah dihapuskan.

Pelaksanaan dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah tersebut menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA diinstruksikan kepada Pemerintah, artinya perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah tersebut semuanya dilakukan oleh Pemerintah. Ruang lingkup dari kegiatan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA, meliputi :

- ” 1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan hak atas tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan penyempurnaan dari Peraturan

Pemerintah R.I. Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang dipandang tidak lagi dapat memberikan kepastian hukum dan kepastian hak sesuai tuntutan masyarakat dan perkembangan zaman. Dalam Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 ini tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan selama ini yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan hak atas tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran hak atas tanah yang dikembangkan terutama menyangkut sistem publikasinya yang tetap menggunakan sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena dengan pendaftaran hak atas tanah hanya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Pendaftaran hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu : secara sistematis dan secara sporadis.

Prinsip-prinsip yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 10 Tahun 1961 dipertegas dan diperjelas dalam Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Ketentuan baru tersebut secara substansial tetap menampung

konsepsi-konsepsi hukum adat yang hidup dan berakar dalam masyarakat, sehingga dengan demikian dapat memperkuat kerangka tujuan UUPA, yaitu untuk menciptakan *unifikasi* hukum tanah nasional yang didasarkan pada hukum adat. Dan jika dikaitkan dengan tujuan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, menurut A.P. Parlindungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, karena :

- a. Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum;
- b. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di Kantor Pertanahan, maka Pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan Negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui mengenai peruntukan hak atas tanah dan kepemilikannya;
- c. Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.

Hal ini sejalan dan selaras dengan catur tertib pertanahan, yaitu :²⁷

- a. Tertib hukum pertanahan, yakni terciptanya kondisi sadar hukum dikalangan masyarakat mengenai hak dan kewajiban dalam penguasaan, kepemilikan dan penggunaan tanah serta terciptanya persepsi yang sama tentang hukum pertanahan,

²⁷ H.A. Aswin, Gubernur Kalimantan Barat, [http://www. Catur Tertib Pertanahan. Com./detil](http://www.Com./detil), Google, Senin, tanggal 1 Pebruari 2010.

baik dikalangan aparaturn pemerintah, penegak hukum maupun masyarakat;

- b. Tertib administrasi pertanahan, yakni terselenggaranya sistem administrasi pertanahan yang lengkap dan rapi. Semua bidang tanah terdaftar, warkah-warkah mudah ditemukan, aman dan mudah terpantau. Penyalahgunaan surat bukti hak atas tanah dapat diminimalisir serta kemungkinan tumpang tindih dapat dihindari;
- c. Tertib penggunaan tanah, yakni terselenggaranya proses penggunaan tanah berencana, sehingga setiap bidang tanah dapat memberikan manfaat yang optimal, lestari dan diusahakan secara efisien serta seimbang;
- d. Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, yakni antara lain dengan cara melakukan pencegahan terhadap kerusakan tanah dan tetap memelihara kelestarian sumber daya alam dan lingkungan.

B. Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Umum

1. Pengertian Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda). Kadaster merupakan suatu istilah teknis untuk suatu *rekord* (rekaman), menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata *cadastre* ini sendiri berasal dari bahasa latin yakni *capitastrum* yang berarti suatu

register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capatatio Terrens*).²⁸

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

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

Menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA, pendaftaran tanah meliputi :

- " 1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihannya;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat."

Menurut Boedi Harsono²⁹ pendaftaran tanah adalah :

"suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah/ Negara secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan/data tertentu mengenai tanah tertentu yang ada di wilayah tertentu. Pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti hak dan pemeliharannya".

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah, Boedi Harsono mengemukakan bahwa penyelenggaraan

²⁸ A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Op. Cit., hlm. 18.

²⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Op. Cit., hlm. 72.

pendaftaran hak atas tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.³⁰

Dalam suatu pendaftaran hak atas tanah, data yang di himpun meliputi :

- a. Data fisik tanah, meliputi lokasi tanah, batas-batas tanah, luas tanah, bangunan dan ada tidaknya tanaman yang ada di atasnya.
- b. Data yuridis hak atas tanah, meliputi haknya apa, siapa pemegang haknya dan ada tidaknya hak-hak pihak lain.

2. Tujuan Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pasal 19 ayat (1) UUPA pendaftaran hak atas tanah bertujuan tunggal semata-mata untuk menjamin kepastian hukum. Menurut penjelasan UUPA, pelaksanaan kegiatan pendaftaran hak atas tanah merupakan kewajiban dari Pemerintah yang bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat *Rechts cadaster*,³¹ yaitu untuk kepentingan pendaftaran hak atas tanah saja dan hanya mempermasalahkan haknya apa dan siapa pemiliknya, bukan untuk kepentingan lain, seperti perpajakan.³²

Pendaftaran hak atas tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik hak atas tanah, juga berfungsi untuk

³⁰ *Ibid.*, hlm. 63.

³¹ A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 16.

³² Muhammad Yamin Lubis dan Abdur Rahim Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 167.

mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.³³ Selain itu masih ada ketentuan Pasal 23, 32 dan 38 UUPA yang mengharuskan dilaksanakannya pendaftaran hak atas tanah oleh pemegang hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan, agar memperoleh kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah tersebut karena pendaftaran hak atas tanah merupakan bukti yang kuat. Apabila setiap peralihan, penghapusan dan pembebanan hak atas tanah tidak didaftarkan akan banyak menimbulkan komplikasi hukum dikemudian hari.

Menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah adalah :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas bidang tanah satuan rumah susun dan hak hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, di mana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftarkan”.

Dalam rangka untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang

³³ Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, (Medan : FH USU Press, 2000), hlm. 132.

bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah, sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi, data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, dinyatakan terbuka untuk umum (asas publisitas), sementara dalam hal mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang tanah atau satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah, dan hak milik satuan rumah susun wajib didaftarkan.

Menurut Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, menyatakan bahwa tujuan pokok pendaftaran tanah adalah :³⁴

a. Memberikan kepastian objek

Kepastian mengenai bidang teknis, yaitu mengenai kepastian letak, batas-batas tanah yang bersangkutan dan luas tanah. Hal ini diperlukan untuk menghindari sengketa di kemudian hari, baik dengan pihak yang menyerahkan maupun dengan pihak yang mempunyai hak atas tanah berbatasan.

b. Memberikan kepastian hak

Ditinjau dari segi yuridis mengenai status haknya, siapa yang berhak, siapa yang mempunyai dan ada tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain atau pihak ketiga. Kepastian mengenai status hukum dari hak atas tanah yang bersangkutan sangat diperlukan.

³⁴ Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 13

c. Memberikan kepastian subjek

Kepastian mengenai orang-orang yang mempunyai hak-hak atas tanah, hal ini diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ke tiga, dan juga diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan hak atas tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

Oleh karena itu, dengan diadakannya pendaftaran hak atas tanah maka dapat menghasilkan :³⁵

- a. Peta-peta pendaftaran;
- b. Surat-surat ukur, untuk kepastian tentang letak, batas dan luas tanah;
- c. Surat keterangan dari subjek yang bersangkutan (untuk kepastian siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan);
- d. Keterangan atas status hak atas tanah;
- e. Keterangan mengenai beban-beban yang berada di atas tanah hak tersebut
- f. Sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat.

³⁵ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung : Citra Aditya Bhakti, 1993), hlm. 42.

Williamson mengemukakan intisari manfaat sistem pendaftaran hak atas tanah (*benefits of a land registration system*) di Australia, yaitu :³⁶

- a. Kepastian pemilikan (*Certainty of ownership*);
- b. Jaminan keamanan (*Security of tenure*);
- c. Penanggulangan persengketaan (*Reduction in land disputes*);
- d. Meningkatkan peralihan (*Improved conveyancing*);
- e. Merangsang pemasaran tanah (*Stimulation of the land market*);
- f. Jaminan kredit (*Security for credit*);
- g. Pengendalian harga pasar tanah (*Monitoring of the land market*);
- h. Memudahkan perombakan tanah/perencanaan (*Facilitating land reform*);
- i. Pengaturan tanah oleh Negara (*Management of state lands*);
- j. Mendukung pajak tanah (*Greater efficiency in land taxation*);
- k. Memudahkan perencanaan fisik (*Improvements in physical planning*);
- l. Mendukung informasi sumber daya pertanahan (*Support for land resource management*).

³⁶ Williamson, *Cadastral and Land Information System In Developing Countries*, The Australian Surveyor, vol 33/1, page. 27.

Dari pemaparan Williamson di atas dapat dikatakan bahwa di negara-negara maju, tujuan pendaftaran hak atas tanah adalah dapat berguna untuk banyak kepentingan dan ini hanya dapat dilaksanakan di negara-negara yang menganut sistem pendaftaran hak atas tanah yang sudah terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik dengan bidang-bidang atau departemen lainnya.

3. Asas-asas Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pasal 2 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun pengertian asas-asas tersebut menurut penjelasan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah sebagai berikut :

a. Asas Sederhana

Agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedur pendaftaran hak atas tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama kepada pemegang hak atas tanah.

b. Asas Aman

Untuk menunjukkan bahwa pendaftaran hak atas tanah itu perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya

dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran hak atas tanah itu sendiri.

c. Asas Terjangkau

Keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

d. Asas Mutakhir

Menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itu, perlu di ikuti kewajiban mendaftarkan dan mencatat perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

e. Asas Terbuka

Pelaksanaan asas terbuka biasanya dilakukan dengan membuat suatu daftar umum guna dapat di ketahui dengan mudah oleh siapa saja yang ingin mengetahuinya, misalnya, jika ada seseorang yang ingin mengetahui apakah suatu bidang

tanah terdapat sengketa/ beban lain yang membebani atas bidang tanah tersebut, seseorang akan dapat dengan mudah memperoleh data tersebut dari Kantor pertanahan setempat.

4. Sistem Pendaftaran Hak Atas Tanah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*Regisfration of titles*), bukan sistem pendaftaran akta (*Regisfration of deed*). Hal tersebut dapat dilihat dalam buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang di himpun dan disajikan serta diterbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang terdaftar.

Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun di daftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat mengenai data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.³⁷

Pasal 29 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang hak dan bidang tanah yang diuraikan dalam surat ukur, secara hukum telah di daftar. Selain itu, menurut ketentuan Pasal 31

³⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Op. Cit., hlm. 477.

Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997, bahwa untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, diterbitkan sertipikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah.

5. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Sistem publikasi pendaftaran hak atas tanah yang dipakai suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut. Pada umumnya sistem publikasi pendaftaran hak atas tanah diadakan dengan dua sistem, yaitu :

a. Sistem Publikasi Positif

Menurut sistem publikasi positif, suatu sertipikat hak atas tanah yang diberikan berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak, serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem publikasi positif ini adalah pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah, meskipun ternyata ia bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut, sistem publikasi positif ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama memainkan peranan yang sangat aktif. Menurut sistem publikasi positif hubungan hukum antara hak orang-orang yang namanya terdaftar dalam

buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.³⁸

Kebaikan sistem publikasi positif yaitu :³⁹

- 1). Menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah walaupun ia ternyata bukan pemilik yang berhak;
- 2). Pejabat balik nama memainkan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki bahwa hak yang didaftar itu dapat didaftar, apakah formalitas-formalitas yang diperlukan telah dipenuhi atau tidak, serta identitas para pihak memang orang yang berwenang.

Adapun kelemahan sistem publikasi positif, yaitu :⁴⁰

- 1). Peranan aktif pejabat-pejabat balik nama akan memakan waktu lama;
- 2). Pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya di luar kesalahannya dan di luar perbuatannya;
- 3). Apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif.

b. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistem publikasi negatif bahwa Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, oleh

³⁸ Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, (Bandung: alumni, 1997), hlm. 58.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 59.

⁴⁰ *Ibid.*

karena itu belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertipikat mutlak sebagai pemiliknya. Ciri pokok sistem publikasi negatif adalah pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat di bantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik yang sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya. Perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah. Ciri lainnya adalah bahwa pejabat balik nama berperan pasif artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat-surat yang diberikan kepadanya.

Kebaikan sistem publikasi negatif, yaitu adanya perlindungan hukum kepada pemilik yang sebenarnya (pemegang hak sejati). Adapun kelemahan sistem publikasi negatif, yaitu :⁴¹

- 1). Buku tanah tidak memberikan jaminan yang mutlak;
- 2). Peranan yang pasif dari pejabat balik nama yang menyebabkan tumpang tindihnya sertipikat hak atas tanah;
- 3). Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah sedemikian rupa sehingga sulit dan sukar dimengerti oleh orang awam.

⁴¹ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung : Alumni, 1993), hlm. 32.

c. Sistem Publikasi Negatif Yang Mengandung Unsur Positif

Sistem pendaftaran hak atas tanah yang digunakan Indonesia tetap menggunakan sistem seperti dalam pendaftaran hak atas tanah menurut Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, maksudnya Negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, namun selama tidak ada orang lain yang mengajukan gugatan ke pengadilan yang merasa lebih berhak, maka data dalam sertipikat hak atas tanah adalah tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Dalam penjelasannya, dipertegas bahwa Pasal 23, 32 dan 38 ditunjukkan kepada para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian hukum tentang haknya tersebut. Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran hak atas tanah yang bersifat *rechts cadaster* yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

Suatu bukti bahwa Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif adalah dilakukannya pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah A (untuk hak

milik, hak guna bangunan, dan hak pakai) dan Panitia B (untuk hak guna usaha) terhadap setiap permohonan pendaftaran hak atas tanah, artinya Kantor Pertanahan tidak akan gegabah menerima permohonan pendaftaran hak atas tanah, tetapi selalu harus melalui suatu pemeriksaan oleh Panitia A atau Panitia B.⁴² Apabila telah dilakukan suatu pemeriksaan, maka akan jelas bahwa pemegang hak (subyek) maupun tanahnya (obyek) telah terdaftar dan pemegang hak tersebut benar-benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya. Bukti bahwa pemegang hak berhak atas tanahnya adalah dengan pemberian sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan adanya pendaftaran hak atas tanah dan penerbitan sertipikat hak atas tanah, maka tercapailah kepastian hukum akan hak-hak atas tanah, karena data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertipikat hak atas tanah tersebut di terima sebagai data yang benar baik dalam melaksanakan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jaminan kepastian hukum dalam pendaftaran hak atas tanah adalah Pemerintah menjamin bahwa pemegang hak (subyek) benar-

⁴² A. P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung : Mandar Maju, 2002), hlm. 116.

benar berhak atau mempunyai hubungan hukum dengan tanahnya (obyeknya), dibuktikan dengan adanya pembukuan data yuridis dan data fisik bidang tanah yang diterima sebagai data yang benar dan didukung dengan tersedianya peta hasil pengukuran secara kadasteral, daftar umum bidang-bidang tanah yang terdaftar dan terpeliharanya daftar umum tersebut dengan data yang mutakhir serta kepada pemegang hak diberikan tanda bukti hak yang berupa sertipikat hak atas tanah, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan terdaftarnya bidang-bidang tanah, sebenarnya tidak semata-mata akan mewujudkan jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum, melainkan seorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena :⁴³

- 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 hutang;
- 2) *Simplicity*, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti;
- 3) *Accuracy*, bahwa terdapat ketelitian dari pada sistem pendaftaran tersebut secara lebih efektif;

⁴³ S. Rowton Simpson, *Land & Registration, Cambridge, University, 1976* : 260 dalam A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 9.

- 4) *Expedition*, artinya dapat lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tersebut;
- 5) *Cheapness*, yaitu agar biaya tersebut dapat semurah mungkin
- 6) *Suitability to circumstances*, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak dikemudian hari pendaftaran tersebut;
- 7) *Completeness of the record* :
 - a). Perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih masih ada tanah-tanah yang belum terdaftar;
 - b). Demikian pula pendaftaran dari setiap tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu didaftarkan.

C. Objek Pendaftaran Hak Atas Tanah

Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, objek pendaftaran hak atas tanah meliputi :

- ”1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
2. Tanah Hak Pengelolaan;
3. Tanah Wakaf;
4. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun;
5. Hak Tanggungan;
6. Tanah Negara”.

Berbeda dengan obyek-obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah Negara pendaftarannya dilakukan dengan cara

membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk tanah Negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya.⁴⁴

D. Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Susunan Organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Penyelenggara pendaftaran tanah sesuai ketentuan Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dalam pelaksanaannya ditingkat Propinsi di bentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, yang berkedudukan di tiap-tiap Ibu Kota Propinsi yang merupakan instansi vertikal yang berada dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan di tingkat Kabupaten/Kota di bentuk Kantor Pertanahan yang merupakan instansi vertikal yang berada dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, sebagai pelaksana pendaftaran hak atas tanah adalah Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi Kabupaten/Kota.

Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang

⁴⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Op. Cit., hlm. 476

bersangkutan. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mempunyai fungsi sebagai berikut :⁴⁵

1. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
2. Pelayanan, perijinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan;
3. Pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan dasar, pengukuran, dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survei potensi tanah;
4. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu;
5. Pengusulan dan pelaksanaan pemetaan hak tanah, pendaftaran hak atas tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;
6. Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
7. Penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan;
8. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
9. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan;
10. Pemberian penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta;

⁴⁵ Kantor Pertanahan, *Op. Cit, Google*, Senin tanggal 10 November 2009.

11. Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;
12. Pengkoordinasian pengembangan sumberdaya manusia pertanahan;
13. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan pertanahan.

Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, meliputi :

1. Kepala Kantor Pertanahan;
2. Sub bagian tata usaha, terdiri dari :
 - a. urusan perencanaan dan keuangan;
 - b. urusan umum dan kepegawaian;
3. Seksi survei, pengukuran dan pemetaan, terdiri dari :
 - a. sub seksi pengukuran dan pemetaan;
 - b. sub seksi tematik dan potensi tanah;
4. Seksi hak tanah dan pendaftaran tanah, terdiri dari :
 - a. sub seksi penetapan hak tanah;
 - b. sub seksi pengaturan tanah pemerintah;
 - c. sub seksi pendaftaran hak;
 - d. sub seksi peralihan, pembebanan hak dan PPAT;
5. Seksi pengaturan dan penataan pertanahan, terdiri dari :
 - a. sub seksi penatagunaan tanah dan kawasan tertentu;
 - b. sub seksi landreform dan konsolidasi tanah;
6. Seksi pengendalian dan pemberdayaan, terdiri dari :

- a. sub seksi pengendalian pertanahan;
- b. sub seksi pemberdayaan masyarakat;
- 7. Seksi sengketa, konflik dan perkara, terdiri dari :
 - a. sub seksi sengketa dan konflik pertanahan;
 - b. sub seksi perkara pertanahan.

E. Kegiatan Pendaftaran Hak Atas Tanah

Penyelenggaraan kegiatan pendaftaran hak atas tanah di seluruh Indonesia merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah, yang dipergunakan untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.⁴⁶

Kegiatan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi :

- ”1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- 2. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- 3. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Sesuai ketentuan Pasal 11 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah meliputi kegiatan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah (*maintenance*).

1. Kegiatan Pendaftaran Hak Atas Tanah Untuk Pertama Kali

⁴⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I, Hukum Tanah Nasional, Op. Cit.*, hlm. 72.

Pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali adalah pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran hak atas tanah yang belum pernah dibukukan/ didaftarkan, bisa melalui konversi, penegasan/pengakuan dan bisa juga melalui pemberian hak atas tanah negara, dengan kegiatan teknis yang berurutan sesuai dengan tahapan pekerjaannya.⁴⁷

Kegiatan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah meliputi :

- "a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. Penerbitan sertipikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen".

Menurut Boedi Harsono pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali (*initial registration*) meliputi 3 bidang kegiatan, yaitu :⁴⁸

- a. Bidang fisik atau "*teknis kadastral*";
- b. Bidang yuridis ; dan
- c. Penerbitan dokumen tanda bukti hak.

Aspek hukum yang terkandung dalam kegiatan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali yang belum pernah terdaftar sebagaimana tersebut diatas meliputi :⁴⁹

⁴⁷ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 413.

⁴⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Op. Cit.*, hlm. 74.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 140.

- a. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik, yang terdiri dari kegiatan pengukuran dan pemetaan, meliputi pekerjaan :
 - 1). Pembuatan peta dasar pendaftaran;
 - 2). Penetapan batas bidang-bidang tanah;
 - 3). Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
 - 4). Pembuatan daftar tanah;
 - 5). Pembuatan surat ukur;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya, terdiri dari kegiatan pembuktian hak baru, pembuktian hak lama dan pembukuan hak :
 - 1). Pembuktian hak baru, yaitu kegiatan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan dengan penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang;
 - 2). Pembuktian hak lama, yakni kegiatan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan terhadap hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama, yang dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut, berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan haknya;
 - 3). Pembukuan hak, yakni kegiatan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan dengan mencatat/mendaftarkan hak atas

tanah dalam suatu buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan;

- 4). Penerbitan sertipikat oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk kepentingan atau diserahkan kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, berfungsi sebagai surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;
- 5). Penyajian data fisik dan data yuridis, disajikan dalam bentuk daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, dan daftar nama;
- 6). Penyimpanan daftar umum dan dokumen, yakni kegiatan menyimpan data pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan menyangkut dokumen yang merupakan alat pembuktian yang digunakan sebagai dasar pendaftaran, antara lain berupa peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama, dapat disimpan dan disajikan dengan alat elektronik dan mikrofilm serta hanya dapat diberikan petikan, salinan dan rekaman dokumennya dengan izin tertulis dari pejabat yang berwenang, atau hanya dapat ditunjukkan atau diperlihatkan pada sidang pengadilan atas perintah pengadilan.

Kegiatan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali sebagaimana yang diatur dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

- ”1) Pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran hak atas tanah secara sistematis dan pendaftaran hak atas tanah secara sporadis;
- 2) Pendaftaran hak atas tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri;
- 3) Dalam suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran hak atas tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran hak atas tanah secara sporadis;
- 4) Pendaftaran hak atas tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan dari pihak yang berkepentingan”.

Kegiatan Pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dapat dilaksanakan melalui dua cara, yaitu :

a). Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Sistematis

Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa :

”Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan”.

Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa dari Pemerintah yang didasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan, yang pelaksanaannya dilakukan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.⁵⁰ Penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah secara sistematis dilakukan karena dianggap dapat

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 487.

memberikan hasil yang lebih besar dalam waktu yang relatif singkat, karena pengumpulan data pendaftaran tanahnya dilaksanakan secara serentak mengenai semua bidang tanah tersebut. Pendaftaran hak atas tanah secara sistematis juga didaftar secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga di kemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah untuk menghindari adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi.⁵¹ Bahwa pendaftaran hak atas tanah secara sistematis lebih diutamakan karena melalui cara ini akan mempercepat perolehan data mengenai bidang tanah yang akan didaftarkan dari pada melalui pendaftaran hak atas tanah secara sporadik.

Keuntungan dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah secara sistematis, yaitu :

- (1). Pemilik hak atas tanah tidak perlu datang ke Kantor Pertanahan karena petugas Badan Pertanahan Nasional dan petugas ukur/seksi pengukuran mengunjunginya;
- (2). Pemilik hak atas tanah tidak perlu mengajukan surat permohonan pendaftaran hak atas tanah dan mengisi

⁵¹ Sambutan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, pada *Seminar Nasional Tentang Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah Dan Pajak Tanah Yang Terkait*, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, tanggal, 13 September 1997, hlm. 4.

- segala macam formulir/data isian, pemilik hak atas tanah cukup memeriksa dan menandatangani;
- (3). Waktu penyelesaian sertipikat sudah ditentukan tidak lebih dari satu tahun;
- (4). Timbulnya sengketa batas dikemudian hari dapat dihindari karena semua bidang tanah di lokasi diproses secara bersamaan;
- (5). Biaya sertipikat sangat ringan karena biaya operasional disubsidi oleh Pemerintah.

b). Pendaftaran Hak Atas Tanah Secara Sporadik

Menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah R.I.

Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

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

Pendaftaran hak atas tanah secara sporadik tersebut hanya atas satu bidang tanah, yang dilaksanakan atas permintaan dari pemohon sertipikat atau atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan atau kuasanya, dengan mendatangi Kantor Pertanahan. Dalam sistem

pendaftaran hak atas tanah secara sporadik ini, pemohon akan diminta mengisi dan menandatangani formulir khusus permohonan sertipikat seraya menyerahkan berkas persyaratan atau kelengkapan seperlunya (termasuk surat kuasa dari pemilik untuk mengurus tanah milik orang lain) dan membayar sejumlah biaya yang telah ada daftar tarifnya. Semuanya harus berlangsung di depan loket khusus di dalam lobi Kantor Pertanahan.⁵² Cara ini bisa juga dilakukan secara massal, yaitu beberapa pemilik (kuasanya) yang tanahnya saling berdekatan secara bersamaan mengajukan permohonan pensertipikatan ke loket khusus pada kantor pertanahan, cara demikian biasa disebut pendaftaran tanah sporadik secara massal.

2. Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah adalah kegiatan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan data yuridis objek pendaftaran hak atas tanah yang telah terdaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum. Adanya perubahan-perubahan tersebut wajib didaftarkan oleh pemegang hak yang bersangkutan dan terhadap perubahan tersebut dilakukan penyesuaian dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikatnya.

⁵² Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 2004), hlm.86.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah meliputi :

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, dalam hal ini peralihan hak atas tanah melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perseroan (*inbreng*), dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya, yaitu kegiatan yang dilakukan antara lain, karena perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;
 - 1) Pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah ;
 - 2) Pembagian hak bersama;
 - 3) Hapusnya hak atas tanah;
 - 4) Peralihan dan hapusnya hak tanggungan;
 - 5) Perubahan data pendaftaran hak atas tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan.

Berkenaan dengan pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah (*data maintenance*), Pasal 36 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur hal-hal sebagai berikut :

- ”1) Pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan data yuridis objek pendaftaran hak atas tanah yang telah terdaftar ;
- 2) Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan”.

Perubahan data dapat terjadi pada data yuridis berupa terjadinya peralihan hak atas tanah, antara lain karena adanya perbuatan hukum jual-beli, hibah yang sifatnya mengalihkan hak, yang perubahannya harus didaftarkan dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997.

3. Prosedur dan Syarat-syarat Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA, merupakan kegiatan besar. Negara menginstruksikan kepada Pemerintah untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia, akan tetapi bagi hak atas tanah tertentu ada kewajiban yang dibebankan kepada pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 23 ayat (2), 32 ayat (2) dan 38 ayat (2) UUPA, yaitu agar setiap hak atas tanah dibukukan haknya menjadi tanah hak atas nama seseorang yang mendaftarkannya. Namun dalam pelaksanaannya tetap dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan

Nasional yang secara teknis dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Prosedur dan syarat penyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah merupakan proses rangkaian kegiatan pendaftaran hak atas tanah, yang dimulai dari pengajuan permohonan hak oleh pemohon yang dilengkapi data pemilikan hak atas tanah, kemudian data-data tersebut diproses dengan melakukan penelitian administrasi kelengkapan berkas pada bukti-bukti pemilikan dan dokumen-dokumen pendukung yang dilampirkan dalam surat permohonannya tersebut, pencatatan dalam daftar-daftar isian, penetapan petugas dan waktu kegiatan lapangan, kemudian Kantor Pertanahan secara operasional dilapangan melakukan pengukuran dan pemetaan untuk mengidentifikasi data fisik tanah yang meliputi, letak, luas, batas-batas dari para pemilik yang bersebelahan, keadaan lokasi, penggunaan tanah, adanya benda-benda dan kepentingan pihak ketiga atas tanah serta riwayat pemilikan tanah yang dituangkan dalam risalah pemeriksaan tanah serta kebenaran dari data yuridis yang disertakan dalam proses permohonan hak atas tanahnya. Setelah diperoleh data lapangan kemudian dilanjutkan dengan proses administrasi berikutnya, yaitu meliputi pemetaan dan pembuatan surat ukur, penerbitan surat penetapan hak, yang dilanjutkan dengan pembukuan hak atas tanah dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis

hak atas tanah yang bersangkutan, kemudian diterbitkan salinan buku tanah yang disebut sertipikat.

4. Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah

Pemerintah mengadakan pendaftaran hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan maksud memberikan jaminan kepastian hukum bagi hak atas tanah yang dipunyai seseorang. Sebagai tanda jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh Pemerintah atas sebidang tanah, maka Pemerintah memberikan surat tanda bukti hak atas tanah, berupa sertipikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA.

Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan :

"Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku hak yang bersangkutan"

Menurut Herman Hermit, Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis didalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah tersebut.⁵³

⁵³ *Ibid.*, hlm. 29.

Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah. Sertipikat memuat data pemegang hak, jenis hak, dilengkapi surat ukur yang memuat letak, luas dan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan. Penerbitan sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan karena data tersebut diambil dari buku tanah dan surat ukurnya.

Penerbitan sertipikat dalam rangka pendaftaran hak atas tanah, pertama kali dilakukan terhadap hak-hak atas tanah yang sudah didaftarkan dalam buku tanah. Apa yang dicatat dalam buku tanah dicatat juga dalam sertipikatnya, sedangkan dokumen alat bukti hak lama yang menjadi dasar pembuktian dalam pembukuan tersebut dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan/tanda yang ada atau diberi teraan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah. Setelah sertipikat ditandatangani kemudian diserahkan kepada pemegang hak atas tanah. Semua bagian-bagian dari sertipikat hak atas tanah tersebut ada arsipnya dan salinannya

serta dipelihara dengan baik di Kantor Pertanahan. Salinan buku tanah, surat ukur dan gambar denah serta uraian hak pemilik sertipikat hak atas tanah/bagian/benda bersama tersebut kemudian dijilid menjadi satu dalam satu sampul dokumen.

F. Pihak-Pihak Yang Terlibat Dalam Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pasal 19 UUPA jo. Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, telah memerintahkan baik kepada Kantor Pertanahan maupun kepada masyarakat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah guna kepastian dan perlindungan hukum, dengan mendapatkan sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Wewenang untuk menyelenggarakan pendaftaran hak atas tanah merupakan kewenangan Negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo. Pasal 2 UUPA jo. Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 tahun 1997, yang dalam pelaksanaannya diselenggarakan oleh Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional.⁵⁴ Sebagai pelaksana pendaftaran tanah adalah Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi Kabupaten/Kota. Dalam melaksanakan tugasnya Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

⁵⁴ Sunaryo Basuki, *Pendaftaran Tanah Berdasarkan Pasal 19 UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997*, Jakarta 1998, hlm. 7.

Pihak-pihak yang terlibat langsung dalam proses pendaftaran hak atas tanah, yaitu antara lain :

1. Pemegang Hak Atas Tanah

Sebagian besar pemegang hak atas tanah adalah pribadi manusia, baik perseorangan maupun kelompok, disamping itu ada pula badan hukum privat maupun publik. Sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan umum UUPA, bahwa keberhasilan pendaftaran hak atas tanah yang bertujuan memberikan kepastian hukum, dalam pelaksanaannya sangat tergantung pada peranan masyarakat dan pemegang hak atas tanah, yang sebagian besar masih dipengaruhi oleh hukum adat setempat. Dalam hubungannya dengan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, sangat ditentukan oleh persepsi masyarakat dan pemegang hak atas tanah terhadap sertipikat hak atas tanah termasuk hak milik yang akan menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dan pemegang hak atas tanah.

Kemampuan masyarakat untuk menilai manfaat dan memenuhi kewajiban di atas dipengaruhi oleh kondisi internal maupun eksternal anggota masyarakat dalam lingkungan sosial ekonomi dan sosial budaya. Selain itu, penilaian tentang sertipikat ditentukan pula oleh pengalaman yang dirasakan sendiri, apa yang dilihat maupun di dengar dari orang lain. Dengan demikian kultur hukum masyarakat, yang meliputi kesadaran hukum dan realitas

sosial mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap pentingnya pendaftaran hak atas tanah yang melahirkan sertipikat hak sebagai bukti kepemilikan tanah.

2. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Keberadaan pejabat dalam suatu tatanan ketatanegaraan sangat dibutuhkan, karena pejabat merupakan pengejawantahan dari personifikasi Negara. Negara dalam suatu konsep ketatanegaraan dalam menjalankan fungsinya diwakili oleh Pemerintah. Pemerintah dalam menjalankan fungsinya dan tugasnya dalam merealisasikan tujuan Negara diwakili oleh pejabat. Oleh karena itu, sukses tidaknya sebuah lembaga negara ditentukan oleh kemampuan pejabatnya dalam menjalankan roda Pemerintahan. Salah satu tugas pejabat, khususnya PPAT, keberadaannya diakui oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal ini merupakan konsekuensi ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, amandemen ke tiga (3), yang menentukan secara tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Prinsip Negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut bahwa

lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat.⁵⁵

Sejalan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah di atas, maka dalam ketatanegaraan dimanapun di dunia ini, diakui keberadaan suatu jabatan yang dipegang oleh seorang pejabat yang sifatnya bukan struktural, melainkan fungsional dan keberadaannya memiliki peran yang amat penting, jabatan tersebut lazim disebut jabatan PPAT. Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, diatur mengenai tugas pokok PPAT, yaitu :

- ”(1). PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukan perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat.
- (2). Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah, jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (imbreg), pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan/hak pakai atau tanah hak milik, pemberian hak tanggungan, pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan”.

Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah menyebutkan bahwa, PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat

⁵⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm. 170.

akta-akta tanah tertentu. PPAT yang dikenal umum terdiri dari dua macam, yaitu PPAT Notaris dan PPAT Camat.⁵⁶ Seorang Notaris untuk bisa menjadi PPAT harus memperoleh izin dari Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan Camat karena jabatannya (*ex-officio*) secara otomatis menjadi PPAT Sementara. PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Fungsi PPAT berada di dalam rangkaian pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, yaitu membantu Kepala Kantor Pertanahan sebagai pelaksana pendaftaran hak atas tanah dengan menyediakan alat-alat bukti yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran hak atas tanah tertentu. Oleh karenanya ketepatan, kepastian dan kebenaran informasi yang tertuang dalam akta yang dibuatnya sangat menentukan bagi proses pendaftaran dan perlindungan hak atas tanah warga masyarakat. Konsekuensinya PPAT disamping harus bertanggung jawab terhadap kepastian dan kebenaran isi akta, juga wajib menyampaikan akta dan warkah-warkah lainnya kepada Kantor Pertanahan dalam jangka waktu tujuh hari sejak penandatanganan akta. Tugas PPAT merupakan sebagian dari tugas pendaftaran hak atas tanah, sehingga tugas ini harus dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia dan keberadaannya harus menjangkau seluruh

⁵⁶ Hal ihwal mengenai PPAT ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 *tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*.

wilayah nusantara, baik di daerah yang sudah berkembang maupun yang terpencil.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 37 tahun 1998 menegaskan bahwa Pejabat Pemerintah yang juga dapat diangkat sebagai PPAT Sementara adalah Camat atau Kepala Desa dan sebagai PPAT Khusus adalah Kepala Kantor Pertanahan. Penunjukan Camat atau Kepala Desa terutama dilakukan di wilayah yang terpencil yang tidak mungkin dilayani oleh PPAT sehingga masyarakat dipermudah untuk melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah dan memperoleh aktanya.⁵⁷ Penunjukan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus dilakukan untuk melayani perbuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani perbuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas *resiprositas* sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri.

Dokumen-dokumen yang dipersyaratkan oleh PPAT untuk bisa berlangsungnya transaksi dan penerbitan akta yang harus disiapkan oleh penjual dan pembeli hak atas tanah adalah sebagai berikut :⁵⁸

- a. Sertipikat asli (kalau belum ada maka penggantinya adalah alat bukti lain yang dikuatkan oleh Surat Keterangan Kepala Desa/

⁵⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Op. Cit., hlm. 483.

⁵⁸ Herman Hermit, *Op. Cit.*, hlm. 224.

Lurah dan Camat mengenai kebenaran kepemilikan hak atas tanah oleh penjual);

- b. Surat persetujuan dari suami/istri pihak penjual;
- c. Foto kopi Kartu Tanda Penduduk suami dan istri pihak penjual;
- d. Bukti lunas/kwitansi pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tahun terakhir;
- e. Bukti lunas/kwitansi pembayaran Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) bila nilai transaksi lebih dari Rp. 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah);
- f. Bukti lunas/kwitansi pembayaran Pajak Penghasilan bila nilai transaksi lebih dari Rp. 60.000.000,- (enam puluh juta rupiah).

Akta jual-beli yang dibuat oleh PPAT tidak akan selesai dalam sehari, sebab PPAT akan mengecek terlebih dahulu keaslian atau kebenaran sertipikat hak atas tanah tersebut kepada Kantor Pertanahan yang biasanya membutuhkan waktu sehari. Sertipikat asli hak atas tanah tersebut harus terlebih dahulu diserahkan kepada PPAT, satu atau dua hari sebelum dibuatkan akta untuk memberi waktu kepada PPAT guna pengecekan keaslian sertipikat hak atas tanah yang ditransaksikan.⁵⁹

Peranan PPAT sangat penting karena menurut Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997, setiap peralihan, pemindahan dan pembebanan hak atas tanah hanya

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 225.

dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta PPAT. Jabatan PPAT menurut Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 37 Tahun 1998 pada dasarnya mempunyai peranan yang sangat penting dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah, yaitu dengan membuat alat bukti mengenai telah terjadinya perbuatan hukum mengenai sebidang tanah tertentu yang kemudian dijadikan dasar untuk mendaftarkan perubahan data yuridis yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Tanpa adanya akta PPAT, Kepala Kantor Pertanahan dilarang untuk mendaftarkannya, kecuali dalam pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali. Hal tersebut dilakukan bertujuan agar sertipikat baik bagi pemegang hak, pihak ketiga maupun sebagai alat bukti di depan pengadilan.

3. Kantor Pertanahan

Kantor Pertanahan adalah unit kerja (Instansi vertikal) Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kota, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Kewenangan Kantor Pertanahan berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan dipimpin oleh seorang Kepala.⁶⁰

Kantor Pertanahan sebagai garda terdepan dari Badan Pertanahan Nasional, bertugas memberikan pelayanan di bidang

⁶⁰ Kantor Pertanahan, *Op. Cit.*, Google, Senin, tanggal 10 Noverber 2009.

pertanahan secara langsung kepada masyarakat, dengan mengemban tiga tugas pokok, yaitu :⁶¹

1. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, serta pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
2. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
3. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kabupaten Demak

Kabupaten Demak adalah salah satu dari 36 Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah yang secara geografis berada pada 643'26" - 709'43" LS dan 11048'47" BT dan terletak sekitar 25 km di sebelah timur Kota Semarang ini mempunyai luas wilayah keseluruhan 1.149,77 Km atau 88.743 ha, sedang luas laut 252,34 ha. Sebagai daerah agraris yang kebanyakan penduduknya hidup dari pertanian, sebagian besar wilayah Kabupaten Demak terdiri atas lahan sawah yang mencapai luas 48.947 ha, dan selebihnya adalah lahan kering. Menurut penggunaannya sebagian besar lahan

⁶¹ Herman Hermit, *Op. Cit.*, hlm. 84.

sawah yang digunakan berpengairan teknis 40,40% dan tadah hujan (33,22%) dan setengah teknis 12,85%, sedang untuk lahan kering 35,395 digunakan untuk tegal kebun, 29,56% digunakan untuk bangunan dan halaman, serta 18,90 digunakan untuk tambak.⁶²

Topografi Luas kemiringan lahan meliputi datar : 0 – 2%, seluas : 88.765 ha, bergelombang (2 – 15%) 834 ha, curam (15 – 40%) seluas : 408 ha, serta sangat curam (>40%) seluas : 136 ha, dan secara Administrasi pemerintahan Kabupaten Demak terbagi dalam 14 Kecamatan, 243 Desa, 6 Kelurahan, seperti yang tertera dalam tabel 1 di bawah ini :⁶³

Tabel 1
Data Kecamatan⁷⁸ Kabupaten Demak

No	Kecamatan	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk		
			Laki-laki	Perempuan	Total
1	Demak	6.113 ha	47.966	50.203	98.199
2	Bonang	8.324 ha	50.533	51.119	101.652
3	Dempet	6.161 ha	27.778	27.895	55.673
4	Gajah	4.783 ha	23.792	23.781	47.573
5	Guntur	5.753 ha	35.969	36.370	72.339
6	Karanganyar	6.776 ha	36.855	37.280	74.135

⁶² Profil Kabupaten Demak, *Geografis*, <http://www.demakkab.go.id>, Google, Minggu tanggal 24 Pebruari 2010.

⁶³ *Ibid.*

7	Karangawen	6.695 ha	40.311	42.439	82.750
8	Karangtengah	5.115 ha	28.929	29.238	58.166
9	Kebonagung	4.199 ha	19.730	19.921	39.651
10	Mijen	5.029 ha	28.927	29.955	58.882
11	Sayung	7.869 ha	46.264	48.006	94.270
12	Wedung	23.876 ha	39.305	41.522	80.827
13	Wonosalam	5.788 ha	34.634	35.602	70.236
Total		93.481 ha	461.022	473.331	934.353

* Sumber Data Badan Pusat Statistik Kabupaten Demak tahun 2008

Secara administrasi Kabupaten Demak memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah utara : Kabupaten Jepara dan Laut Jawa;
- b. Sebelah timur : Kabupaten Kudus dan Kabupaten Grobongan;
- c. Sebelah selatan : Kabupaten Grobogan dan Kota Semarang;
- d. Sebelah barat : Kota Semarang

Aparatur Negara pada tahun 2008 jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Kabupaten Demak sebanyak 8.809 orang. Dari jumlah tersebut :⁶⁴

Tabel 2 Data Pegawai Negeri (PNS) Kabupaten Demak

No	Golongan	Jumlah
1	I	237 orang
2	II	1.877 orang

⁶⁴ *Ibid.*

3	III	3.740 orang
4	IV	2.955 orang
Total		8.809 orang

*Sumber data Badan Pusat Statistik Kabupaten Demak tahun 2008

Tenaga kerja yang terampil merupakan potensi sumber daya manusia yang sangat dibutuhkan dalam proses pembangunan. Adapun yang dimaksud dengan penduduk usia kerja adalah penduduk yang berumur 15 tahun keatas. Penduduk usia kerja ini dibedakan sebagai angkatan kerja yang terdiri dari bekerja dan mencari pekerjaan. Penduduk Kabupaten Demak usia 15 tahun ke atas yang bekerja pada tahun 2008 sebanyak 525.238 orang yang terdiri atas laki-laki 309.071 dan perempuan 216.167.⁶⁵

B. Peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Dalam Upaya Meningkatkan Pendaftaran Hak Atas Tanah

Peranan merupakan suatu penilaian sejauh mana fungsi seseorang (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak) atau bagian dalam menunjang usaha pencapaian tujuan yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah di wilayahnya.

Kantor Pertanahan merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional (BPN) di setiap daerah Kabupaten/Kota. Kantor

⁶⁵ *Ibid.*

Pertanahan sebagai garda terdepan dari Badan Pertanahan Nasional, mempunyai peranan yang sangat strategis dalam memberikan pelayanan di bidang pertanahan secara langsung kepada masyarakat khususnya mengenai pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah agar dengan mudah membuktikannya. Hal tersebut sesuai dengan yang diamanatkan dalam UUPA khususnya Pasal 19 UUPA dan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 19 UUPA, yang berbunyi sebagai berikut :

- ” 1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan undang-undang.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihannya;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.”

Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam lingkungan wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Kantor Pertanahan Kabupaten Demak mengemban tiga tugas pokok, yaitu :

1. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, serta pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
2. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran hak atas tanah;
3. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Untuk mengoptimalkan peranan Kantor Pertanahan dalam hal pendaftaran tanah, kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dibantu oleh :

1. Sub.Bagian Tata Usaha;
2. Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan;
3. Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
4. Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan;
5. Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan;
6. Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara.

Kepala Kantor Pertanahan juga dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yaitu sebagai pelaksana pendaftaran hak atas tanah dengan menyediakan alat-alat bukti yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran hak atas tanah tertentu dalam rangka pemeliharaan data. Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa :

“Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.”

Oleh karenanya ketepatan, kepastian dan kebenaran informasi yang tertuang dalam akta yang dibuatnya sangat menentukan bagi proses pendaftaran dan perlindungan hak atas tanah warga masyarakat dalam hal terjadi perubahan pemilikan hak atas tanah. Ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa :

- “(1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.
- (2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.”

Pendaftaran hak atas tanah merupakan hal yang penting dalam pengadministrasian hak atas tanah demi untuk mengamankan hak-hak seseorang atas tanah dan demi terwujudnya penatagunaan tanah serta administrasi pertanahan yang akurat dan terjamin, merupakan kewajiban Negara untuk melaksanakan tugas pendaftaran hak atas tanah untuk kepentingan warganya dan Negara itu sendiri. Dengan kata lain, dilakukannya administrasi di bidang pertanahan dengan baik adalah untuk segera terwujudnya jaminan hukum atas tanah

seseorang, baik untuk di haki sebagai milik maupun dimanfaatkan sebagai kepunyaannya, maka Negara dalam hal ini Kantor Pertanahan harus memprioritaskan tugas ini, sehingga proses pendaftaran, peralihan, pemecahan dan pemanfaatan hak atas tanah dapat teratasi dengan baik, karena apabila tidak dilaksanakan administrasi di bidang pertanahan maka akan menimbulkan permasalahan dikemudian hari.

Tujuan dari pada pendaftaran tanah tertuang dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi :

- a. Untuk 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. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.”

dan dalam Pasal 4 ayat (1) nya disebutkan bahwa :

“ Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.”

Pengertian sertipikat tercantum dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

“(1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

Berdasarkan ketentuan di atas, jelas sudah bahwa sekali bidang tanah sudah disertipikat maka tidak mudah bagi orang lain atau pihak manapun untuk merebutnya dari tangan pemilik sertipikat, apalagi bila ”usia” sertipikat itu telah melampaui masa ”balitanya”. Sangat berat dan merepotkan persyaratan dan prosedur yang harus ditempuh oleh pihak lain, termasuk negara untuk bisa merebut atau menggugurkan kehakmilikan pemilik sertipikat atas tanah yang sudah disertipikatkan atas nama pemilik.⁶⁶ Berbeda dengan tanah yang belum disertipikatkan, di mana jaminan kepastian hukumnya lemah sebab data yuridis maupun data fisik untuk tanah yang belum disertipikatkan sangatlah minim dipunyai oleh Kantor Pertanahan, dengan kata lain bahwa daftar riwayat/warkah bidang-bidang tanah seperti diperlihatkan oleh isi ”Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas” bagi bidang tanah yang belum didaftarkan atau disertipikatkan seperti pada lampiran tersebut itu belum dipunyai oleh Kantor Pertanahan.⁶⁷

⁶⁶ Herman Hermit, *Op. Cit.*, hlm. 141.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 144.

Dengan demikian melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, maka :⁶⁸

1. Para pemilik tanah dengan mudah membuktikan haknya dengan memberikan surat tanda bukti hak atas tanah, yang berupa sertipikat;
2. Mereka yang memerlukan keterangan dengan mudah memperolehnya karena terbuka untuk umum, di mana semua data hak atas tanah yang didaftar disimpan di Kantor Pertanahan. Kepada mereka yang memerlukan diberikan keterangan tertulis, yang berupa Surat Keterangan Pendaftaran Tanah;
3. Memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya suatu perbuatan hukum mengenai hak atas tanah dan untuk menjamin kepastian hukum.

Sertipikat hak atas tanah mempunyai arti dan peranan yang sangat penting bagi pemegang hak atas tanah, yaitu :⁶⁹

1. Sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah;
2. Dapat dijadikan agunan/jaminan hutang;
3. Dapat mengurangi kemungkinan timbulnya sengketa dengan pihak lain;
4. Memperkuat posisi tawar-menawar apabila hak atas tanah diperlukan pihak lain untuk kegiatan pembangunan;
5. Mempersingkat proses peralihan serta pembebanan hak atas tanah.

⁶⁸ Boedi Harsono, *Jaminan Kepastian Hukum di Bidang Pertanahan*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, 1998, hlm. 32.

⁶⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit*, hlm. 206.

Disamping hal tersebut dengan diselenggaranya pendaftaran tanah secara tertib dan teratur merupakan salah satu perwujudan dari pada pelaksanaan Catur Tertib Pertanahan yaitu :

1. Tertib Hukum Pertanahan;
2. Tertib Administrasi Pertanahan;
3. Tertib Penggunaan Tanah;
4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

Kantor Pertanahan Kabupaten Demak untuk mencapai tujuan di atas telah mengambil langkah-langkah dengan memberdayakan segala kemampuan yang ada. Walaupun Pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan telah berupaya sedemikian rupa, namun dalam kenyataannya sampai saat ini masih banyak warga masyarakat yang belum mendaftarkan hak-hak atas tanahnya. Berbagai faktor mungkin mempengaruhi minat untuk mendaftarkan tanahnya. Hal tersebut dapat terlihat dari realisasi jumlah hak atas tanah yang terdaftar di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak yang hingga Tahun 2008 semester II jumlah tanah yang sudah bersertipikat masih sebesar 144.318 (seratus empat puluh empat ribu tiga ratus delapan belas) persil⁷⁰ atau masih sekitar 30% (tiga puluh persen) dari 481.060 (empat ratus delapan puluh satu ribu enam) persil yang sudah siap didaftar diluar tanah kehutanan. Sedang sisanya sebesar 336.742 (tiga ratus tiga puluh enam ribu tujuh ratus empat puluh dua) persil tanah

⁷⁰ Profil Daerah Kabupaten Demak, *Sosial Budaya, Lingkungan Hidup dan Tata Ruang*, <http://www.demakkab.go.id>, Google, Minggu 24 Februari 2010.

yang belum terdaftar di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak. Berdasarkan data yang diperoleh, oleh penulis dari Kantor Pertanahan Kabupaten Demak terhadap permohonan sertipikat yang dilaksanakan secara rutin oleh masyarakat yang masuk ke Kantor Pertanahan, rata-rata per tahun hanya mencapai sekitar 1100 (seribu seratus) bidang.⁷¹ Hal tersebut kalau diproyeksikan dengan bidang tanah yang belum tersertipikatkan sejumlah 336.742 (tiga ratus tiga puluh enam ribu tujuh puluh tujuh ratus empat puluh dua) persil, berarti akan dibutuhkan waktu yang sangat lama yaitu 305 (tiga ratus lima) tahun agar seluruh bidang yang ada di Kabupaten Demak terdaftar. Hal tersebut dapat dilihat seperti pada tabel di bawah ini :

Tabel 3 Hasil Rekapitulasi Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak tahun 2007 - 2008

Kegiatan Pendaftaran Hak atas Tanah	Tahun 2007	Tahun 2008
Rutin	1382	869
Total rata-rata pertahunnya kurang lebih 1100 sertipikat		

*Sumber Data Kantor Pertanahan Kabupaten Demak hasil Rekapitulasi Pendaftaran Tanah tahun 2007-2008

Keadaan di atas menunjukkan, bahwa masih banyaknya status hak atas tanah yang kurang mendapat kepastian hukum di Kabupaten Demak ini, sehingga antara kegiatan yang seharusnya (*das sollen*) dengan yang sesungguhnya (*das sein*) tidak sesuai. Oleh karena itu,

⁷¹ Kantor Pertanahan, *Rekapitulasi Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Tahun 2007-2008*, Demak.

tidak mengherankan apabila masalah pertanahan yang muncul dari hak atas tanah akan semakin banyak dan semakin beragam. Salah satu persoalan yang paling mendasar terjadinya masalah pertanahan dan munculnya gejala ketidakpastian hukum dalam hal penguasaan dan pengusahaan atas bidang-bidang tanah oleh masyarakat, karena belum terlaksananya pendaftaran hak atas tanah di seluruh Kabupaten Demak dengan baik, akurat dan kontinuitas termasuk dalam pemeliharaan dan pendaftarannya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak sebagai narasumber penulis, mengenai peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya untuk meningkatkan pendaftaran hak atas tanah adalah sebagai berikut :⁷²

1. Memberikan pelayanan administrasi di bidang pertanahan

Dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Demak merumuskan lima program prioritas kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, dalam upaya untuk memberikan dan meningkatkan pelayanan pendaftaran hak atas tanah di seluruh Kabupaten Demak, yaitu :⁷³

- a. Membangun Kepercayaan masyarakat pada Kantor Pertanahan Kabupaten Demak;
- b. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah;
- c. Penyelesaian permasalahan dan konflik pertanahan;
- d. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan;

⁷² Sudaryono, *Wawancara*, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Demak, tanggal 23 Pebruari 2010.

⁷³ *Ibid.*

e. Menata kelembagaan/perbaiki Infrastruktur.

Agar kebijakan pelayanan di atas dapat berfungsi dan terselenggara dengan baik, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menerbitkan brosur pedoman kegiatan pelayanan pertanahan. Dalam brosur tersebut diuraikan secara rinci mengenai jenis-jenis pelayanan dan persyaratannya dengan sistem loket terpadu, yaitu :⁷⁴

- a. Pengukuran dan Pemetaan;
- b. Pendaftaran hak untuk pertama kali;
- c. Pendaftaran peralihan hak;
- d. Pemberian hak perorangan;
- e. Penerbitan sertipikat, pemisahan dan penggabungan;
- f. Pendaftaran perubahan hak;
- g. Pelayanan informasi.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa kegiatan di atas tidak berjalan dengan baik, karena disebabkan kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak mengenai kebijakan tersebut kepada masyarakat, sehingga stigma negatif yang terlanjur diberikan oleh masyarakat tentang buruknya pelayanan pertanahan dengan efek yang menyertainya tidak dapat dipungkiri. Hal tersebut merupakan masalah yang harus menjadi tantangan bagi semua insan

⁷⁴ *Ibid.*

pertanahan, mengingat sikap masyarakat yang semakin hari semakin kritis dalam menyikapi setiap bentuk pelayanan apapun, terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik. Pelayanan yang memadai merupakan hak mereka dalam menuntut pertanggung jawaban publik yang mestinya diterima. Selama ini Instansi pelayanan publik lupa bahwa salah satu pencapaian guna membangun kepercayaan masyarakat (*trust building*) dapat diwujudkan dengan cara merebut simpati masyarakat yaitu dengan cara menyenangkan hati mereka. Apapun, bagaimanapun kondisinya, itulah tantangan yang harus dilayani dan dihadapi sebagai rutinitas yang sudah, sedang dan akan dihadapi.

Berbagai bentuk pelayanan yang dapat diberikan kepada masyarakat, mulai dari bahasa verbal, bahasa tubuh, suasana ruangan, kecekatan dan kecepatan dan sebagainya, dengan hal tersebut diharapkan dapat merubah tentang stigma negatif yang sudah terlanjur diberikan oleh masyarakat terhadap buruknya pelayanan Kantor Pertanahan yang diberikan selama ini, dan untuk kedepannya diharapkan tujuan pendaftaran tanah di Kabupaten Demak dapat tercapai sesuai harapan Pemerintah.

Berdasarkan atas kajian di atas dapat disimpulkan bahwa tingkat kepuasan terhadap kualitas pelayanan pendaftaran tanah yang diterima oleh masyarakat, menandakan bahwa kualitas pelayanan pendaftaran tanah merupakan faktor yang berpengaruh

positif terhadap kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan di bidang pertanahan. Adanya kesenjangan antara persepsi masyarakat mengenai kualitas pelayanan pendaftaran tanah dengan kualitas pelayanan yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat, menyebabkan adanya perasaan puas atau tidak puas dari masyarakat. Persepsi masyarakat yang menyatakan tingkat kualitas pelayanan pendaftaran tanah buruk karena tidak sesuai dengan harapan masyarakat sehingga menyebabkan perasaan tidak puas. Namun jika persepsi masyarakat melebihi harapan yang sesungguhnya diinginkan terhadap kualitas pelayanan pendaftaran tanah berarti masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan.

2. Memberikan kegiatan penyuluhan tentang pertanahan⁷⁵

Dalam hal ini Kantor Pertanahan mempunyai peran yang sangat besar dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah yang dikuasai oleh masyarakat dengan mengadakan penyuluhan secara intensif untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat khususnya di bidang pertanahan.

Berdasarkan hasil penelitian penulis di daerah sampel menunjukkan, bahwa penyuluhan tersebut jarang sekali dilakukan yang seharusnya dilaksanakan secara rutin dan efektif, tetapi dalam praktiknya masih bersifat kadangkala dan insidental. Hal tersebut

⁷⁵ *Ibid.*

sangat kontradiktif dengan pernyataan dari salah satu aparat Kantor Pertanahan yang menyebutkan bahwa penyuluhan di bidang pertanahan dilakukan minimal satu bulan sekali dan jika terdapat permintaan dari desa yang menginginkan adanya penyuluhan tersebut diadakan di daerahnya. Memang terdapat beberapa kegiatan yang diadakan oleh Kantor Pertanahan dan kepala desa setempat seperti dalam program pensertipikatan massal sudah dilakukan, tetapi di dalam kegiatan tersebut masih dirasakan kurang memberikan adanya pemahaman di bidang pertanahan.

Berdasarkan kajian di atas ternyata pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, sampai saat ini masih belum tuntas dan masih memiliki banyak masalah. Oleh karena itu, dalam rangka percepatan pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, baik Badan Pertanahan Nasional maupun Kantor Pertanahan Kabupaten Demak telah menempuh berbagai kebijakan pembangunan pertanahan seperti, kegiatan Proyek Operasional Agraria (Prona), Proyek Operasional Daerah Agraria (Proda), Sertipikat Massal Swadaya (SMS) atau Pensertipikatan Swadaya Masyarakat (PSM), dan Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN), sebagaimana tertera dalam tabel 4 dibawah ini :⁷⁶

Tabel 4 Rekapitulasi Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan

⁷⁶ Triyono, *Wawancara*, Sub Seksi Pendaftaran Tanah, Demak, tanggal 3 Maret 2010.

Kabupaten Demak tahun 2008

No	Kegiatan	Tahun 2008
1	Prona	200
2	Proda	200
3	SMS / PSM	2040
4	PPAN	146
5	Tanah Instansi Pemerintah	21
6	Rutin	869
Total		3476

*Sumber Data Kantor Pertanahan Kabupaten Demak hasil Rekapitulasi Pendaftaran Tanah tahun 2008

Berdasarkan tabel 4 di atas, dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Demak melalui program Proyek Operasional Agraria (Prona) telah menyerahkan 200 (dua ratus) sertifikat hak atas tanah kepada warga Kecamatan Mijen. Berdasarkan hasil penelitian penulis program ini 100% terealisasi dengan baik. Prona lahir dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tanggal 13 Agustus 1981, ditetapkan "Program Proyek Operasional Agraria". Proyek ini bertujuan untuk membantu golongan ekonomi lemah dalam persertipkatan tanah, agar terciptanya catur tertib pertanahan yaitu; Hukum Pertanahan, Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah dan Tertib Pemeliharaan dan Lingkungan Hidup. Namun Proyek Operasional Agraria (Prona) ini belum mampu untuk menyelesaikan persoalan pendaftaran tanah secara menyeluruh.

2. Kantor Pertanahan Kabupaten Demak tahun yang sama juga menyerahkan sertipikat hak atas tanah sebanyak 200 (dua ratus) sertipikat kepada warga Desa Bakalrejo, Desa Turitempet dan Desa Donorejo. Penyerahan sertipikat ini merupakan bagian dari Program Daerah Agraria (Proda).
3. Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya percepatan pensertipikatan hak atas tanah untuk masyarakat miskin melalui program Sertipikat Massal Swadaya (SMS) atau Pensertipikatan Swadaya Masyarakat (PSM) adalah kegiatan pensertipikatan tanah milik masyarakat secara masal atau berkelompok atau blok yang bidang tanahnya satu dan yang lain saling berbatasan dan dilaksanakan serentak. Dalam program ini Kantor Pertanahan Kabupaten Demak menyerahkan dan membagikan sertipikat hak atas tanah kepada warga masyarakat yang tercakup dalam tujuh Kecamatan meliputi Kecamatan Demak, Dempet, Karanganyar, Kebonangung, Mranggen, Sayung dan Wonosalam, semuanya sebanyak 2.040 (dua ribu empat puluh) namun yang terealisasi sebanyak 2.034 (dua ribu tiga puluh empat) sertipikat. Dari ke tujuh Kecamatan tersebut, tiga Kecamatan yang paling banyak menerima program diatas yaitu Kecamatan Dempet sebanyak 921 (sembilan ratus dua puluh satu) sertipikat, Kecamatan Kebonangung sebanyak 426 (empat ratus dua puluh enam) sertipikat, dan

Kecamatan Wonosalam sebanyak 284 (dua ratus delapan puluh empat) sertipikat.

4. Kantor Pertanahan Kabupaten Demak juga menyerahkan sebanyak 146 sertipikat melalui Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) kepada masyarakat yang tersebar dalam empat Kecamatan meliputi : Kecamatan Karanganyar, Kecamatan Karangtengah, Kecamatan Sayung, dan Kecamatan Wedung.

Kesimpulan dari kajian diatas mengenai peranan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya untuk meningkatkan pendaftaran hak atas tanah melalui kebijakan-kebijakan diatas cukup berjalan dengan baik dan cukup mendapat sambutan yang baik dari sebagian besar masyarakat Kabupaten Demak, khususnya di tiga Kecamatan yang menjadi sampel penelitian. Oleh karenanya menurut pendapat penulis kegiatan program pensertipikatan massal tersebut sudah sedikit membantu masyarakat dalam memperoleh alat bukti hak berupa sertipikat guna menjamin adanya kepastian hukum. Meskipun hal tersebut masih jauh dari yang diharapkan karena kebijakan diatas masih belum mampu untuk menuntaskan pendaftaran hak atas tanah secara keseluruhan yang ada di Kabupaten Demak. Hal tersebut tidak terlepas dari minimnya alokasi dana yang diperoleh oleh Kantor Pertanahan untuk menuntaskan program pensertipikatan massal tersebut. Untuk itu masih diperlukan adanya peran serta masyarakat untuk menuntaskan pendaftaran hak atas tanah tersebut.

C. Penyebab Rendahnya Tingkat Pendaftaran Hak Atas Tanah di Wilayah Kabupaten Demak

Kewajiban mendaftarkan yaitu suatu kegiatan yang seharusnya dilaksanakan oleh para pemilik hak atas tanah yang dikuasainya untuk segera didaftarkan guna memperoleh alat bukti berupa sertifikat untuk menjamin kepastian hukum. Kewajiban tersebut tercantum secara tegas ditetapkan dalam Penjelasan Umum UUPA angka IV mengenai dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum, yang berbunyi sebagai berikut :

”Sesuai dengan tujuannya, yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan”.

Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah, pada prinsipnya dibebankan kepada Pemerintah (Pasal 19 UUPA) dan para pemilik hak atas tanah yang mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanahnya menurut Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2), oleh karena itu keberhasilan pelaksanaan pendaftaran tanah sangat tergantung pada peran serta masyarakat dan pemerintah itu sendiri. Pemegang hak atas tanah sebagian besar adalah pribadi manusia, baik perseorangan maupun kelompok, disamping itu ada badan hukum privat maupun publik. Dalam penelitian ini yang menjadi sasaran penelitian adalah para pemegang hak atas tanah itu sendiri, baik pribadi manusia, badan hukum privat, maupun badan hukum publik. Untuk mengetahui bagaimana tanggapan para pemegang hak atas tanah terhadap keharusan mereka untuk mendaftarkan hak atas

tanahnya menurut ketentuan UUPA, penulis melakukan wawancara secara acak terhadap 24 (dua puluh empat) responden yang menguasai hak atas tanah baik yang sudah bersertipikat maupun yang belum bersertipikat, yang tersebar dalam tiga Kecamatan di Kabupaten Demak sebagai sampel dari penelitian ini, yaitu tepatnya di Desa Dempet, Kecamatan Dempet, Desa Jogoloyo, Kecamatan Wonosalam dan Desa Sokokidul, Kecamatan Kebonagung, Kabupaten Demak baik di daerah yang lingkungannya tertata dengan baik maupun di daerah yang lingkungannya belum tertata dengan baik. Ke tiga Kecamatan tersebut dipilih penulis sebagai sampel penelitian atas pertimbangan bahwa di ke tiga Kecamatan tersebut yang paling banyak menerima program pensertipikatan yang dilakukan secara massal oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak. Dari tabulasi yang dilakukan di dapatkan hasil sebagai berikut :

a. Kelas Umur Responden

Dari 24 orang responden berdasarkan kelas umur dalam penelitian ini diperoleh seperti tertera pada Tabel 5 di bawah ini.

Tabel 5

Kelas Umur Responden

No	Kelas Umur	Jumlah	Presentase
1	31 - 40	8 orang	33,3 %
2	41 - 50	11 orang	45,9 %

3	51 - 60	5 orang	20,8 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Berdasarkan tabel 5 di atas dapat diketahui persentase usia produktif responden dalam memahami masalah pertanahan tinggi. Dari tabel 5 di atas diketahui bahwa kelas umur responden antara 31 – 40 tahun sebesar 33, 3%, kelas umur 41-50 tahun sebesar 45,9%, dan kelas umur 51 – 60 tahun sebesar 20,8%.

b. Tingkat Pendidikan Responden

Dari 24 orang responden berdasarkan tingkat pendidikan yang diperoleh dari penelitian ini seperti tertera pada Tabel 6 di bawah ini.

Tabel 6

Tingkat Pendidikan Responden

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Presentase
1	Lulusan Sekolah Dasar	3 orang	12,5 %
2	Lulusan SMP/SLTP	7 orang	29,1 %
3	Lulusan SMA/SMU	10 orang	41,7 %
4	Sarjana	4 orang	16,7 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Sebaran tingkat pendidikan responden seperti tertera pada tabel diatas, didapatkan hasil bahwa responden yang tamat SD sebesar 12,5%, tamat SMP sebesar 29,1%, tamat SMA sebesar 41,7%, dan berpendidikan sarjana sebesar 16,7%. Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa presentase tertinggi adalah lulusan SMA. Dalam hal ini tingkat pendidikan responden dapat memberikan gambaran tingkat pemahaman masyarakat terhadap pentingnya pendaftaran hak atas tanah di KabupatenDemak.

c. Pekerjaan Responden

Dari 24 orang responden berdasarkan jenis pekerjaan responden dalam penelitian ini seperti tertera pada Tabel 7 di bawah ini.

Tabel 7

Jenis Pekerjaan Responden

No	Jenis Pekerjaan	Jumlah	Presentase
1	PNS	6 orang	24,7 %
2	Petani	10 orang	42 %
3	Wiraswasta	8 orang	33,3 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Sebaran jenis pekerjaan responden seperti tertera pada tabel 7 di atas, didapatkan hasil bahwa responden yang bekerja

sebagai PNS sebesar 24,7%, petani sebesar 42%, dan berwiraswasta sebesar 33,3%. Tingkat pendidikan responden dihubungkan dengan jenis pekerjaan responden dapat diketahui kenapa masih banyak responden yang belum mendaftarkan tanahnya ? Hal tersebut terjadi diantaranya disebabkan karena rendahnya tingkat pendidikan dan juga jenis pekerjaan responden yang membutuhkan waktu banyak pada siang hari, sehingga penyuluhan tentang arti pentingnya sertipikat hak atas tanah yang dilakukan oleh petugas Kantor Pertanahan kurang di pahami oleh masyarakat dan juga penyuluhan tersebut dilakukan tidak secara khusus, hanya dilakukan pada saat petugas Kantor Pertanahan melakukan pengukuran tanah yang diajukan oleh pemilik dan pada saat sosialisasi program pensertipikatan massa saja.

d. Cara Perolehan Tanah

Dari 24 orang responden, berdasarkan cara perolehan tanah didapatkan seperti tertera pada Tabel 8 di bawah ini.

Tabel 8

Cara Memperoleh Tanah

No	Cara Perolehan	Jumlah	Presentase
1	Jual-Beli	8 orang	33,3 %
2	Warisan	16 orang	66,7 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Sebaran jawaban responden tentang cara perolehan tanah didapatkan hasil sebagai berikut, yaitu dengan cara membeli sebesar 33,3% responden, dan warisan sebesar 66,7%.

e. Bukti pemilikan hak

Dari 24 orang responden, berdasarkan alat bukti/alas hak atas penguasaan tanah yang dimiliki oleh responden selama ini seperti tertera pada tabel 9 di bawah ini :

Tabel 9

Alas hak yang di pengang oleh responden

No	Alas Hak	Jumlah	Presentase
1	Sertipikat	5 orang	20,9 %
2	Letter C	11 orang	45,8 %
3	Petuk Pajak	8 orang	33,3 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah (2010)

Sebaran jawaban atas bukti penguasaan hak atas tanah yang dimiliki oleh responden seperti tertera pada tabel 9 di atas, didapatkan hasil bahwa responden yang memegang sertipikat

sebesar 20,9%, Letter C sebesar 45,8%, dan Petuk Pajak sebesar 33,3%.

f. Tingkat pengetahuan mengenai pentingnya sertipikat

Dari 24 orang responden, berdasarkan tingkat pengetahuan responden mengenai arti penting dari sebuah sertipikat, seperti tertera pada tabel 10 di bawah ini.

Tabel 10 Tingkat pengetahuan responden mengenai arti penting dari sebuah sertipikat

No	Tingkat pengetahuan	Jumlah	Presentase
1	Penting	15 orang	62,4 %
2	Tidak terlalu penting	9 orang	37,6 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Selebaran jawaban mengenai arti penting dari sebuah sertipikat berdasarkan tabel 10 di atas diketahui bahwa 62,4% responden yang mengatakan akan pentingnya sebuah sertipikat atau pendaftaran tanah, dan hanya 37,6% responden yang menyatakan tidak terlalu penting.

g. Sumber informasi

Dari 24 orang responden berdasarkan asal sumber informasi tentang pentingnya sertipikasi tanah seperti tertera pada Tabel 11 di bawah ini.

Tabel 11 Sumber Informasi

No	Sumber	Jumlah	Presentase
1	Kerabat/Keluarga	16 orang	66,7 %
2	Pemerintah	8 orang	33,3 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Dari tabel 11 di atas diketahui bahwa sumber informasi berasal dari kerabat atau keluarga sebesar 66,7%, dan sosialisasi oleh pemerintah sebesar 33,3%. Jadi hal tersebut kalau dihubungkan dengan tingkat responden tentang arti penting sertipikat diketahui bahwa 79% responden mengatakan bahwa pesertipikatan hak atas tanah adalah penting, akan tetapi dari 66,7% responden menyatakan bahwa sumber informasi yang mereka peroleh tentang pentingnya sertipikasi tanah justru diperoleh dari kerabat atau keluarga, selanjutnya hanya 33,3% responden yang memperoleh informasi dari pemerintah.

Dari data di atas, jelas diketahui bahwa persentase sumbangan tersebarnya informasi tentang pentingnya sertipikat lebih banyak diperoleh dari keluarga atau kerabat. Dengan

demikian Kantor Pertanahan perlu mengadakan penyuluhan secara intensif bagi masyarakat mengenai arti penting dari sebuah pendaftaran hak atas tanah yang dikuasainya.

h. Motivasi pengurusan sertipikat

Dari 24 orang responden berdasarkan tingkat motivasi responden dalam melakukan pengurusan sertipikat atau pendaftaran tanah seperti tertera pada Tabel 12 di bawah ini.

Tabel 12 Motivasi Pengurusan

No	Motivasi	Jumlah	Presentase
1	Kepastian Hukum	7 orang	29,1 %
2	Jual-Beli	9 orang	37,6 %
3	Untuk Agunan/Jaminan	8 orang	33,3 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Dari tabel 12 di atas, diketahui bahwa dari 24 orang responden dalam mensertipikatkan hak atas tanahnya yaitu sebesar 29.1% responden menyatakan bahwa termotivasi untuk memperoleh kepastian hukum, 37,6% responden mengatakan bahwa termotivasi untuk kepentingan jual-beli dan sisanya 33,3%

responden yang termotivasi karena untuk dijadikan agunan. Kondisi tersebut dapat memberikan motivasi bagi masyarakat lainnya yang belum mendaftarkan tanahnya dengan tujuan untuk dapat dijadikan sebagai agunan atau jual-beli serta adanya kepastian hukum bila disampaikan dalam penyuluhan dikemudian hari.

i. Proses Peralihan Tanah Dilakukan Dihadapan

Dari 24 orang responden berdasarkan proses peralihan tanahnya jika terjadi transaksi jual-beli dilakukan dihadapan, seperti tertera pada Tabel 13 di bawah ini.

Tabel 13
Proses Peralihan

No	Dihadapan	Jumlah	Presentase
1	Camat	8	33,3 %
2	Kades/Lurah	11	45,9 %
3	Notaris/PPAT	5	20,8 %
Total		24	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Sebaran jawaban responden tentang proses pereralihan tanah sebagaimana terdapat dalam Tabel 13 di atas, dilakukan dihadapan Camat sebesar 33,3%, dihadapan Kades/Lurah sebesar 45,9%, dan dihadapan Notaris/PPAT sebesar 20,8%.

Minimnya proses peralihan hak atas tanah dilakukan di hadapan Notaris dan PPAT, menurut responden Kantor Notaris dan PPAT letaknya jauh dari Kecamatan dan membutuhkan biaya mahal.

j. Besarnya biaya pengurusan pendaftaran tanah

Dari 24 orang responden mengenai besarnya biaya pengurusan sertipikat di Kabupaten Demak dapat diketahui seperti terlihat pada Tabel 14 di bawah ini.

Tabel 14

Biaya Pengurusan Sertipikat

No	Biaya (Rp)	Jumlah	Responden
1	550.000 – 692.000	5 orang	20,9 %
2	692.000 – 950.000	11 orang	45,8 %
3	Diatas 950.000	8 orang	33,3 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Dari tabel 14 di atas, dapat diketahui bahwa besarnya biaya yang dikeluarkan oleh responden untuk pendaftaran tanahnya di ketahui masing-masing antara Rp. 550.000 – Rp. 692.000 rupiah sebanyak 5 responden = 20,9%, dan antara Rp. 692.000 –

Rp. 950.000 rupiah sebanyak 11 responden = 45,8%, dan diatas 950.000 ribu sebanyak 8 responden = 33,3%.

Contoh rincian biaya untuk tanah dengan luas di bawah 500 m² meliputi : biaya pendaftaran sebesar Rp. 25.000,- biaya pengukuran sekitar Rp. 121.000,- biaya pemetaan Rp. 182.000,- biaya pemeriksaan oleh Panitia A sebesar Rp. 122.000,- untuk tanah di pedesaan dan Rp. 244.000,- untuk tanah di perkotaan, serta biaya transportasi sekitar antara Rp. 20.000,- hingga Rp. 60.000,- per orang disesuaikan dengan jarak lokasi tanah. Dengan demikian total biaya yang dibutuhkan untuk tanah dengan luas di bawah 500 m² antara Rp. 550.000,- hingga Rp. 692.000,-.

k. Pendapat mengenai biaya

Dari 24 orang responden tentang biaya pengurusan sertipikat atau pendaftaran tanah di Kabupaten Demak seperti tertera pada Tabel 15 di bawah ini.

Tabel 15

Pendapat Responden Tentang Biaya

No	Biaya	Jumlah	Presentase
1	Mahal	21 orang	87,5 %
2	Tidak Mahal	3 orang	12,5 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Dari tabel 15 di atas, dapat diketahui bahwa pendapat responden yang menyatakan bahwa besarnya biaya pendaftaran tanah di Demak dinyatakan mahal sebanyak 21 responden = 87,5%, karena pada umumnya masyarakat yang memiliki tanah di Kabupaten Demak pekerjaannya adalah sebagai petani dan biaya dimaksud dirasa sangat memberatkan, dan yang menyatakan murah sebanyak 3 responden = 12,5%.

I. Prosedur pengurusan sertipikat/pendaftaran tanah

Dari 24 orang responden mengenai prosedur pengurusan sertipikat di Kabupaten Demak seperti tertera pada Tabel 16 di bawah ini.

Tabel 16

Prosedur Pengurusan

No	Prosedu Pengurusan	Jumlah	Responden
1	Mudah	5 orang	20,9 %
2	Sulit atau Berbelit-belit	19 orang	79,1 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah tahun 2010

Dari tabel 16 di atas, dapat diketahui bahwa responden yang menyatakan prosedur pengurusan pendaftaran tanah mudah sebanyak 20,9% responden, dan yang menyatakan sulit atau berbelit-belit (birokrasi panjang) sebanyak 79,1% responden..

m. Alasan belum didaftarkan atau disertipikatkan

Dari 24 orang responden, berdasarkan alasan mereka belum melakukan pengurusan sertipikat atau pendaftaran tanah seperti tertera pada Tabel 17 di bawah ini.

Tabel 17

Alasan Belum Melakukan Pengurusan

No	Alasan	Jumlah	Presentase
1	Biaya Mahal	10 orang	41,7 %
2	Prosedur Berbelit	8 orang	33,3 %
3	Tempat Mengurus Jauh	4 orang	16,6 %
4	Tidak Memiliki Waktu Mengurus	2 orang	8,4 %
Total		24 orang	100 %

*Sumber : Data Primer diolah (2010)

Dari tabel 18 di atas, dapat diketahui bahwa jika di lihat dari tingkat pendidikan responden dan juga jika dihubungkan dengan

pemilikan sertipikat dari responden menunjukkan persentase yang rendah. Di mana dari 24 orang responden mengenai alasan mengapa belum mendaftarkan hak atas tanah yaitu disebabkan karena berbagai faktor sebagai berikut : sebagian besar 10 responden = 41,7% disebabkan karena biaya yang mahal, sebanyak 8 responden = 33,3% disebabkan prosedur yang berbelit-belit, sebanyak 4 responden = 16,6% disebabkan tempat/lokasi untuk mengurus jauh sebanyak dan sebanyak 2 responden = 8,4% disebabkan tidak memiliki waktu untuk mengurus. Berdasarkan Tabel 16 tersebut di atas dapat terlihat bahwa persentase yang terbesar adalah disebabkan biaya yang terlalu mahal, hal ini disebabkan disamping pendidikan mereka masih rendah dan juga dari 24 responden yang terbanyak persentase pekerjaannya adalah sebagai petani yaitu sebanyak 10 responden = 41,6%, di mana responden dimaksud tidak atau kurang mengerti arti penting atau manfaat dari sebuah sertipikat hak atas tanah tersebut.

Dengan demikian berdasarkan hasil penelitian penulis di atas dapat diketahui yang menjadi faktor penyebab rendahnya tingkat pendaftaran tanah hak atas tanah di Kabupaten Demak adalah sebagai berikut :

1. Faktor Masyarakat

Kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanahnya secara tertib dan teratur dalam rangka terwujudnya kepastian hukum. Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum, menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam, yaitu:⁷⁷

- a. Pengetahuan hukum;
- b. Pemahaman hukum;
- c. Sikap hukum; dan
- d. Prilaku hukum.

Dalam hal ini, walaupun Kantor Pertanahan telah berusaha untuk meningkatkan pendaftaran hak atas tanah, namun tidak di dukung oleh kesadaran hukum dari masyarakatnya rasanya sulit tercapai. Karena tercapai sesuatu yang diharapkan oleh pemerintah tidak terlepas dari peran serta masyarakat untuk mewujudkannya dengan mematuhi peraturan-peraturan yang telah ada. Indikasinya yang terjadi dilapangan tidak sesuai dengan harapan, meskipun sebagian besar masyarakat telah mengetahui bahwa mendaftarkan hak atas tanahnya yang ia miliki merupakan kewajiban yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan hanya sebagian kecil masyarakat yang tidak mengetahuinya bahwa hak atas tanah yang dimilikinya harus didaftarkan tetapi kenyataannya mereka tidak segera mendaftarkan hak atas tanahnya. Hal tersebut

⁷⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Perseda, 1993) hlm.20.

baru menunjukkan bahwa pendaftaran hak atas tanah sudah cukup memasyarakat dikalangan pemegang hak atas tanah, sekalipun dapat diperkirakan bahwa pengetahuan mereka akan keharusan mendaftarkan hak atas tanahnya itu baru merupakan pengetahuan yang masih dangkal. Begitu pula sebagian besar masyarakat tidak mendengar apalagi mengetahui diundangkannya UUPA dan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah. Begitupula mengenai syarat-syarat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah hanya sebagian kecil saja orang yang mengetahuinya.

Kesimpulan dari kajian hal-hal tersebut di atas adalah bahwa pengetahuan masyarakat masih rendah, sehingga berpengaruh terhadap kesadaran hukumnya. Hal tersebut tidak terlepas dari faktor pendidikan mereka yang sebagian besar hanya lulusan SMA.

Masyarakat hanya tahu bahwa hak-hak atas tanah harus dicatat atau didaftarkan di Kantor Pertanahan, tetapi masyarakat tidak tahu mengapa harus dicatat, ia juga tidak tahu apa maksud pencatatan tersebut. Tindakan lahiriyah yang keluar dari sikap semacam ini adalah ia baru akan mendaftarkan hak atas tanahnya ke Kantor Pertanahan kalau ia perlukan, misalnya kalau hak atas tanahnya akan dijadikan jaminan hutang, atau kalau tanahnya mau di jual dan calon pembelinya menginginkan bukti pemilikan hak atas tanahnya sudah dalam bentuk sertipikat. Sebagian masyarakat tidak

melakukan pendaftaran hak atas tanahnya karena ia tidak merasakan begitu perlunya mendaftarkan hak atas tanahnya, karena sampai saat ini meskipun tanahnya tidak didaftarkan tidak pernah ada masalah mengenai hubungan kepemilikan dan mengenai keberadaan serta status tanahnya yang belum dikonversi ke dalam sistem UUPA. Dalam hal ini masyarakat salah mengartikan keadaan, di mana sebagian masyarakat menganggap bahwa bukti pulunasan pembayaran pajak seperti petuk pajak, pipil, letter C, ketitir, girik, lpeda, Pajak bumi dan bangunan (PBB) dianggap sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang dapat memberi jaminan kepastian hukum atas tanahnya. Hal tersebut terjadi juga tidak terlepas dari kurang penyuluhan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah mengenai sosialisasi tentang arti penting dari sebuah sertipikat.

2. Kurangnya penerangan atau penyuluhan yang diberikan kepada masyarakat. Hal tersebut, sehingga berdampak pada rendahnya inisiatif masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanahnya. Sosialisasi merupakan hal yang sangat penting untuk dapat lebih mendorong terhadap masyarakat khususnya pemilik hak atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya. Dengan adanya sosialisasi dari Kantor Pertanahan, masyarakat akan menjadi mengerti akan arti pentingnya tentang manfaat kepemilikan bukti hak atas tanah berupa sertipikat. Karena kurangnya informasi maka masyarakat

menganggap bahwa bukti pelunasan pembayaran pajak, seperti petuk pajak, pipil, letter C, ketitir, girik, Ipeda, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dianggap sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, yang dapat memberi jaminan kepastian hukum bagi hak atas tanahnya. Untuk merespon rendahnya pemahaman masyarakat tentang manfaat sertifikat hak atas tanah, maka proses sosialisasi yang intensif dapat membantu memberi pemahaman kepada masyarakat bahwa bukti pelunasan pembayaran pajak tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah.

Kurangnya sosialisasi dari Kantor Pertanahan ini, tidak terlepas dari kurangnya dana dan tenaga dari Kantor BPN itu sendiri, dan walaupun ada sosialisasi dilakukan secara bersama-sama dengan instansi lain.

3. Faktor birokrasi

Rendahnya tingkat pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Demak disebabkan oleh beberapa hal, sebagaimana telah diuraikan pada tabel 16 yaitu meliputi :

- a. Pendaftaran hak atas tanah membutuhkan biaya yang sangat mahal, hanya beberapa orang saja yang menyatakan bahwa pendaftaran hak atas tanah biayanya tidak terlalu mahal;
- b. Prosedur pendaftaran hak atas tanah merupakan pekerjaan yang menjengkelkan karena berbelit-belit dan cukup merepotkan;
- c. Lamanya waktu yang diperlukan untuk mengurus pendaftaran hak atas tanah berkisar antara 3-6 bulan bahkan tahunan.

Kesimpulan dari kajian diatas menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat tidak mendaftarkan tanahnya disebabkan karena biayanya mahal. Keadaan tersebut tidak terlepas dari pekerjaan masyarakat Kabupaten Demak yang sebagian besar berprofesi sebagai petani sehingga faktor biaya masih menjadi kendala untuk mengurus sertipikat hak atas tanahnya, dan hal tersebut ditambah lagi dengan adanya kecendrungan karyawan Kantor Pertanahan kehilangan idealismenya atas pengabdianya sebagai pelayan masyarakat, sehingga banyak pegawai Kantor Pertanahan menghambat, menunda dan menghalangi penyelesaian permohonan pendaftaran hak atas tanah, atau dengan kata lain melayani dengan setengah hati atau lebih ekstrim lagi ia meminta imbalan di luar ketentuan resmi yang telah ditentukan. Perbuatan untuk menarik biaya tambahan di luar biaya resmi yang telah ditentukan menurut banyak pihak, baik dari masyarakat, karyawan Kantor Notaris maupun pegawai Kantor Pertanahan telah berlangsung dalam waktu yang cukup lama. Ada sebagian pegawai yang merasa kecewa dengan ulah beberapa oknum pegawai yang menarik biaya tambahan di luar biaya resmi, apabila dicermati kekecewaan tersebut disebabkan karena mereka tidak memperoleh jatah atau bagian karena bidang tugasnya berbeda.

Motivasi yang mendasari aktivitas pelayanan aparat tersebut, tidak didasarkan pada tanggung jawabnya untuk mencapai tujuan

organisasi tetapi lebih banyak di dorong oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi, sehingga apabila ada pemohon yang mampu memberi *service* secara memuaskan, maka urusannya akan di percepat, baik dalam melengkapi berkas administrasi maupun proses pengukuran tanah dan penerbitan sertipikat. Hal ini berbeda dengan pemohon yang mengajukan permohonan pendaftaran hak atas tanah melalui cara-cara normal yang mana urusannya diperhambat dan waktu penyelesaiannya relatif lebih lama. Adanya kelambatan penyelesaian sertipikat sejak pengajuan permohonan sampai dengan penerbitan sertipikat dengan alasan menumpuknya pekerjaan, maka masyarakat dapat memahaminya, akan tetapi sejauh penelitian penulis menunjukkan bahwa berlarut-larutnya proses permohonan pendaftaran hak atas tanah sebagian besar disebabkan oleh pegawai Kantor Pertanahan sengaja membiarkan hal tersebut, sehingga apabila ada kejenuhan masyarakat yang mengajukan permohonan pendaftaran hak atas tanah, maka tidak menutup kemungkinan si pemohon menempuh jalan pintas, karena hanya adanya kepentingan yang mendesak dengan hak atas tanah tersebut, baik untuk dijadikan sebagai agunan kredit, pemindahan hak dan kepentingan-kepentingan lainnya.

Sistem pengawasan terhadap pegawai belum dibudayakan dalam organisasi tersebut, sehingga penyimpangan-penyimpangan

masih saja terjadi, misalnya petugas ukur tidak mau datang ke lokasi pengukuran kalau tidak dijemput, ada pegawai yang meminta biaya di luar biaya resmi yang telah ditentukan yang semuanya ini akan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap Kantor Pertanahan. Sebenarnya gagasan untuk menghilangkan praktek percaloan karena adanya pungutan di luar biaya resmi yang dilakukan oleh segelintir pegawai Kantor Pertanahan telah dilakukan, baik melalui pengumuman bersifat peringatan yang terpampang di dinding/papan pelayanan sesuai dengan loketnya masing-masing dan peraturan perundang-undangan yang ada. Untuk memotivasi pegawai Kantor Pertanahan agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik harus dilakukan suatu pengawasan dari atasannya untuk memantau pekerjaan dari para pegawainya, hal ini diperlukan untuk memacu potensi para pegawainya dan menjadi media yang efektif untuk mengontrol pegawai yang menyalahgunakan kewenangan yang telah diberikan kepadanya. Memperhatikan hal tersebut Kepala Kantor Pertanahan perlu menetapkan pedoman kerja yang meliputi kebijakan dan prosedur kerja, batasan yang perlu ditaati, disiplin organisasi yang perlu ditaati dan dijalankan secara konsisten serta mekanisme pengawasan yang dijalankan secara konsisten dan terus menerus untuk menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan tersebut diatas.

Menurut pendapat penulis, bahwa hal tersebut telah dilaksanakan akan tetapi belum menyentuh aspek-aspek fundamental yang dapat merangsang kesadaran pribadi pegawai Kantor Pertanahan untuk mendahulukan kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Sistem pengawasan tidak melembaga, ditambah hilangnya *idealisme* di kalangan pegawai Kantor Pertanahan, menyebabkan orientasi pelayanan oleh para pegawai Kantor Pertanahan bukan merupakan dorongan pribadi yang karena merupakan panggilan hidupnya untuk menjadi abdi masyarakat atau pelayan bagi masyarakat yang dilayaninya. Hal tersebut dapat dilihat dari berbagai bentuk pelayanan yang dapat diberikan kepada masyarakat, mulai dari bahasa verbal, bahasa tubuh, suasana ruangan, kecekatan dan kecepatan dan sebagainya.

Efektifitas hukum terutama ditentukan oleh perilaku dan peran pelaku hukum. Dalam hubungannya dengan peran pelaku hukum, Willian Evan menyatakan bahwa perilaku pemegang peran tidak cukup lengkap dijelaskan dari pandangan atau norma serta seperangkat harapan dan orientasinya, namun sekurang-kurangnya terdapat empat faktor yang mempengaruhinya, yaitu : seperangkat peran hubungan para pihak, seperangkat status, sekuen status dan kepribadian para pelaku hukum.⁷⁸ Pendaftaran hak atas tanah sebagai suatu proses pelayanan yang meliputi aktivitas lapangan,

⁷⁸ William Evan 1990, *Sosial Structure of Law*, Sage Publication, Callifornia, hlm. 76.

proses administrasi dan penerapan hukum, melibatkan peran aparat pelaksana dan pemohon hak, sangat menentukan tercapainya tujuan pendaftaran hak atas tanah.

5. Faktor Sarana

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin upaya untuk meningkatkan pendaftaran tanah dapat tercapai. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup kualitas sumber daya manusia masih kurang, sehingga kendala krusial yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak pada saat ini adalah terbatasnya tenaga profesional yang memadai, terutama tenaga-tenaga di bidang pengukuran tanah (petugas ukur), di mana petugas ukur yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak sesungguhnya baru mencukupi sekitar kurang dari separuh kebutuhan potensialnya, sehingga menyebabkan pelayanan permohonan pendaftaran hak atas tanah tidak dapat diselesaikan secara cepat, yang diindikasikan dengan banyaknya sisa permohonan pengukuran yang tidak mampu diselesaikan oleh petugas ukur, untuk itu perlu upaya-upaya penambahan dan penataan kembali petugas ukur tersebut.⁷⁹

Menghadapi kondisi seperti ini diperlukan kebijakan manajemen untuk menata kembali petugas ukur agar tercapai keseimbangan antara jumlah tenaga yang tersedia dengan

⁷⁹ Triyono, *Wawancara*, Sub Seksi Pendaftaran Tanah, Demak, tanggal 3 Maret 2010.

kebutuhan *riil* sesuai perkembangan volume permohonan pelayanan pengukuran yang masuk, baik melalui penambahan pegawai baru atau regenerasi, penambahan jam kerja dan sebagainya. Kebutuhan petugas ukur untuk kegiatan pengukuran pada dasarnya dapat diperkirakan dari jumlah permohonan pengukuran yang masuk dan kemampuan rata-rata petugas ukur menyelesaikan pekerjaan pengukuran dibandingkan dengan jumlah ketersediaan waktu potensial yang dapat dipergunakan untuk kegiatan tersebut. Indikator kebutuhan petugas ukur tersebut sangat bermanfaat untuk merelokasikan penempatan tenaga di setiap Kantor Pertanahan, sehingga diharapkan mampu meningkatkan efektivitas penggunaannya. Selama ini terdapat indikasi bahwa ada Kantor Pertanahan yang volume permohonannya rendah tetapi memiliki petugas ukur yang banyak, sehingga pemanfaatan tenaganya belum optimal, dan bahkan ada yang menggunakan tenaga dari luar.⁸⁰ Hal seperti ini perlu diatasi pada masa mendatang dengan melihat keseimbangan antara kebutuhan dan ketersediaan petugas ukur yang berbasis kinerja.

Penambahan petugas ukur dalam rangka regenerasi di lingkungan internal Kantor Pertanahan Kabupaten Demak harus mendapat kebijakan prioritas utama. Kebijakan tersebut selain untuk memenuhi kebutuhan tenaga yang diperlukan, karena sekarang ini

⁸⁰ Majalah Bhumi Bhakti, *Pertanahan Perekat Kesatuan Republik Indonesia*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, Edisi 33 Tahun 2006, hlm. 40.

Kantor Pertanahan Kabupaten Demak beserta jajarannya telah menghadapi krisis kelangkaan petugas ukur. Untuk mengatasi hal ini perlu mempersiapkan generasi baru dengan cara merekrut pegawai baru yang berusia muda untuk dididik menjadi petugas ukur agar mereka mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang cukup dalam bidang pengukuran dan pemetaan tanah.

Begitu pula menyangkut terbatasnya dana yang tersedia untuk pengadaan peralatan pengukuran yang sudah tua dan ketinggalan zaman, sehingga banyak yang tidak mencukupi volume pekerjaan yang dari hari ke hari telah mengalami peningkatan jumlah permohonan pengukuran hak atas tanah yang semakin hari semakin besar, seiring dengan pertumbuhan perekonomian dan perkembangan penduduk serta semakin majunya pembangunan yang dilaksanakan. Dengan demikian akibat terbatasnya peralatan dan/atau fasilitas yang tersedia, sehingga mempengaruhi pelaksanaan permohonan pendaftaran hak atas tanah dalam memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat.

Dengan demikian apabila faktor sarana dan prasarana tersebut tidak terpenuhi maka mustahil upaya untuk meningkatkan pendaftaran tanah tercapai sesuai harapan.

6. Faktor penegakan hukum

Banyaknya hak atas tanah yang belum bersertipikat selain disebabkan oleh hal-hal tersebut diatas, juga disebabkan karena

kurang adanya jaminan hukum dari Pemerintah. Hal tersebut dapat dilihat, bahwa meskipun tanahnya sudah bersertipikat, tidak menutup kemungkinan pemegang hak atas tanah masih dapat digugat dan dapat dikalahkan oleh pengadilan, sehingga belum menjamin kepastian hukum sepenuhnya karena pendaftaran hak atas tanah di Indonesia menggunakan sistem negatif yang mengandung unsur positif, yang secara hukum mengandung kelemahan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum. Hal ini sejalan dengan pendapat dari A.P. Parlindungan, yang menyatakan bahwa mengenai sistem negatif dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subjek hak yang merasa memiliki sesuatu hak atas tanah yang telah terdaftar dapat melakukan gugatan terhadap pihak lain yang namanya telah terdaftar dalam sertipikat.⁸¹ Sedangkan Boedi Harsono berpendapat bahwa kelemahan yang mendasar mengenai sistem negatif adalah pendaftaran tanah tidak menciptakan hak yang tidak dapat diganggu gugat, tetapi yang menentukan sah atau tidaknya suatu hak serta pemilikannya adalah sahnya perbuatan hukum yang dilakukan, bukan pendaftarannya.⁸²

Kesimpulan dari kajian di atas menurut penulis kultur hukum dalam masyarakat yang meliputi kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial berpengaruh dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas

⁸¹ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Op. Cit., hlm. 36.

⁸² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasannya)*, Op. Cit., hlm. 81.

tanah karena keberhasilan pendaftaran hak atas tanah memerlukan peran serta masyarakat dan dukungan aparat pelaksana yang profesional⁸³ dan yang tidak kalah pentingnya dalam upaya untuk mengatasi minimnya pendaftaran tanah adalah dengan peneraan sanksi yang tegas bagi masyarakat yang bidang tanah yang belum disertipikatkan, sehingga dapat mendorong masyarakat untuk segera mengurus sertipikat atau mendaftarkan hak atas tanahnya.

D. Upaya Yang Dilakukan Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Untuk Mengatasi Minimnya Pendaftaran Hak Atas tanah di Kabupaten Demak

Pendaftaran hak atas tanah sebagai wujud jaminan kepastian hukum hak atas tanah di Kabupaten Demak merupakan bagian dari kegiatan raksasa yang menjadi tantangan sangat besar bagi Pemerintah pada masa yang akan datang, hal ini mengingat wilayah Kabupaten Demak sebagai besar penduduknya berprofesi sebagai petani, di mana diperkirakan pada tahun 2008 memiliki jumlah bidang tanah yang memenuhi persyaratan untuk didaftar di luar tanah kehutanan sekitar 481.060 (empat ratus delapan puluh satu ribu enam puluh) persil. Sedangkan jumlah bidang tanah yang mampu didaftar atau disertipikatkan selama kurun waktu 48 tahun sejak diterbitkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960 hingga tahun 2008 semester

⁸³ Maria S. W. Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 208

Il baru mencapai sebesar 144.318 (seratus empat puluh empat ribu tiga ratus delapan belas) atau sekitar 30% (tiga puluh persen) dari total bidang tanah tersebut.⁸⁴

Pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan mengemban visi dan misi pengelola tanah demi mewujudkan kesejahteraan seluruh masyarakat Kabupaten Demak, sesuai dengan semangat dan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai lembaga yang diberi kewenangan mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan di wilayah Kabupaten Demak masih sangat terbatas kemampuannya untuk mendaftarkan setiap bidang tanah yang ada. Dalam kerangka itulah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak terus berupaya untuk mendorong meningkatkan kesadaran hukum masyarakat agar mendaftarkan hak atas tanah demi terwujudnya kepastian hukum di bidang pertanahan.

Berdasarkan penelitian penulis atas kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam rangka untuk menyelesaikan pensertipikatan hak atas tanah di seluruh Kabupaten Demak yang dibutuhkan waktu ratusan tahun atau beberapa generasi, untuk itu Kantor Pertanahan mengeluarkan beberapa kebijakan sekaligus melakukan terobosan-terobosan di bidang pertanahan agar hak atas tanah yang belum bersertipikat dapat diselesaikan dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, bahkan masih bisa dipercepat lagi dengan

⁸⁴ Triyono, *Wawancara*, Sub Seksi Pendaftaran Tanah, Demak, tanggal 3 Maret 2010

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, dalam rangka percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Demak menempuh berbagai kebijakan pembangunan pertanahan sebagaimana yang telah diuraikan di atas yang salah satunya dengan meningkatkan program perserpikatan massal untuk masyarakat miskin khususnya pelaku usaha kecil (UKM) melalui program Pensertipikatan Swadaya Masyarakat (PSM) dengan menjalin kerjasama dengan Bank Jateng dan Koperasi setempat.⁸⁵

Selain itu untuk kedepannya Kantor Pertanahan Kabupaten Demak akan mengeluarkan beberapa terobosan-terobosan pelayanan sertipikat tanah dengan sistem jemput bola untuk menjangkau masyarakat diantaranya dengan fasilitas Layanan Rakyat untuk Sertipikat Tanah (Larasita), komputerisasi Kantor Pertanahan, dan sosialisasi pendaftaran tanah.⁸⁶ Atas dasar itulah dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah, Kantor Pertanahan akan melakukan berbagai kebijakan-kebijakan di bidang pertanahan yaitu :

1. Untuk lebih mengoptimalkan Kinerja Kantor Pertanahan di Masa Mendatang, Kantor Pertanahan Mulai Mengembangkan Program Koputerisasi Kantor Pertanahan

Kantor Pertanahan merupakan basis terdepan dalam kegiatan pelayanan. Pelayanan pertanahan pada Kantor Pertanahan pada

⁸⁵ Sudaryono, *Wawancara*, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Demak, tanggal 24 Februari 2010.

⁸⁶ Triyono, *Wawancara*, Sub Seksi Pendaftaran Tanah, Demak, tanggal 3 Maret 2010.

prinsipnya adalah pelayanan data dan informasi pertanahan. Data yang tersimpan di Kantor Pertanahan merupakan data yang diperoleh dan diolah melalui proses yang rumit dan panjang mengikuti aturan yang tertuang pada Peraturan Kepala BPN nomor 1 tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasional Pelayanan Pertanahan (SPOPP). Pembaruan data selalu dilakukan apabila terjadi perubahan pada subyek atau obyek hak atas tanah. Karena yang sifatnya yang sangat dinamis, maka data pertanahan mempunyai tingkat pengambilan (*retrieval*) dan pembaruan (*updated*) yang cukup tinggi. Di satu sisi membutuhkan kecepatan dengan standar yang sudah ditetapkan dalam menarik atau mengambil data, di sisi lain akan membutuhkan persyaratan dalam penyimpanan data (*storage*) yang dapat mendukung proses pengambilan data tersebut. Proses pengambilan, penyimpanan, pengolahan dan penyajian data merupakan proses yang dengan sangat mudah dilakukan teknologi informasi dengan mudah dan cepat. Dengan demikian dapat dibayangkan apabila data pertanahan disimpan dalam suatu penyimpanan yang berbasis teknologi informasi, sedangkan pengolahan dilakukan dengan kecanggihan aplikasi perangkat lunak, semua proses pelayanan data pertanahan dapat dilakukan secara cepat dan tepat.⁸⁷

⁸⁷ Kajian dan Artikel, *Membangun Sistem Informasi Pertanahan Melalui Kompurisasi Kantor Pertanahan*, Op. Cit., Google, (Senin tanggal 10 Pebruari 2010).

Beberapa keuntungan dalam pelaksanaan KKP antara lain :⁸⁸

- a. Transparansi pelayanan, karena masyarakat dapat memperoleh informasi secara langsung dalam hal biaya, waktu pelaksanaan dan kepastian penyelesaiannya;
- b. Efisiensi waktu, merupakan kunci utama dalam optimalisasi pemanfaatan data base elektronik;
- c. Kualitas data dapat diandalkan karena pemberian nomor-nomor Daftar Isian dilakukan oleh sistem secara otomatis;
- d. Sistem Informasi Eksekutif yang memungkinkan para pengambil keputusan untuk dapat memperoleh dan menganalisa data sehingga menghasilkan informasi yang terintegrasi;
- e. Pertukaran data dalam rangka membangun pelayanan pemerintah secara terpadu dan mengembangkan perencanaan pembangunan berbasis data spasial.

Pembangunan Komputerisasi Kantor Pertanahan tidak hanya memberikan pelayanan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi secara on-line system, tetapi sekaligus membangun basis data digital.

Berdasarkan penelitian dilapangan program tersebut sampai sekarang belum terealisasi atau belum terwujud.

2. Program Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah (Larasita)

Larasita adalah Kantor Pertanahan yang bergerak. Latar belakang program ini disebabkan unit terendah Kantor Pertanahan hanya terdapat

⁸⁸ *Ibid.*

di ibu kota kabupaten. Sementara, sebagian besar rakyat tinggal di pedesaan. Sehingga, dengan terobosan ini mayoritas rakyat dapat terlayani dalam program sertifikasi pertanahan. Sebab, dengan *mobile office* petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dapat melayani rakyat hingga ke pelosok dengan mobil atau sepeda motor program Larasita. Tujuan kegiatan pelayanan Larasita antara lain ^{.89}

- a. Menyiapkan masyarakat dalam pelaksanaan pembaruan agraria nasional (reforma agraria);
- b. Melaksanakan pendampingan dan pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- c. Melakukan pendeteksian awal atas tanah-tanah terlantar;
- d. Melakukan pendeteksian awal atas tanah-tanah yang diindikasikan bermasalah;
- e. Memfasilitasi penyelesaian tanah yang bermasalah yang mungkin diselesaikan di lapangan;
- f. Menyambungkan program BPN-RI dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat;
- g. Meningkatkan legalisasi aset tanah masyarakat

Berdasarkan hasil penelitian penulis program tersebut juga belum terealisasi, padahal program larasita merupakan inovasi sesuai dengan keinginan yang di harapkan oleh masyarakat, hal tersebut dapat terlihat bahwa :

⁸⁹ *Ibid.*

- a. Mayoritas masyarakat memang berada di pedesaan, oleh sebab itu yang diperlukan adalah koordinasi antara BPN dengan pemerintah daerah yang mempunyai akses sampai ke pemerintah desa bahkan Rukun Tetangga. Meskipun program ini terlihat boros mulai dari pengadaan, operasional hingga efektifitas sasaran, namun program ini merupakan solusi untuk lebih mendekatkan pelayanan Kantor Pertanahan kepada masyarakat. Dengan layanan ini pengurusan surat-surat tanah bisa secara langsung, cepat, dan tepat, dengan begitu dapat dilakukan pengurusan berbagai hal menyangkut tanah tanpa harus antri panjang di Kantor Pertanahan.

Terobosan layanan terpadu ini sekaligus merupakan jawaban dari kebutuhan masyarakat di tengah kesibukan mencari nafkah yang banyak menyita waktu, karena petugas Kantor Pertanahan akan mengunjungi setiap desa, disetiap kecamatan untuk memberikan pelayanan di bidang pertanahan, terutama di desa-desa yang jauh jaraknya dari Kantor Pertanahan untuk melayani masyarakat di bidang pertanahan secara lebih cepat, tertib, murah dan dapat dipertanggung jawabkan. Dengan kehadiran larasita masyarakat menjadi diuntungkan karena menghemat waktu, tenaga dan biaya. Layanan pengurusan berbagai surat tanah tidak lagi memakan waktu yang lama dan mengeluarkan uang yang banyak.

Dengan adanya pelayanan tersebut akan terwujud bentuk persamaan pelayanan untuk semua lapisan masyarakat, khususnya masyarakat yang rendah aksesibilitas untuk datang ke Kantor Pertanahan. Percepatan pendaftaran diharapkan

dapat terwujud apabila bentuk pelayanan Larasita dapat menjangkau semua wilayah tanah air.

3. Selain hal di atas dalam upaya untuk meningkatkan pendaftaran hak atas tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak mulai melakukan penyuluhan hukum di bidang pertanahan khususnya mengenai pendaftaran hak atas tanah sebagai bentuk pengabdian kepada masyarakat.⁹⁰ Dalam rangka mewadahi kesadaran hukum masyarakat mengenai kepastian pemilikan tanahnya, mulai dibentuk kelompok masyarakat sadar tertib pertanahan (Pokmasdartibnah), yang merupakan wadah partisipasi masyarakat yang melibatkan secara aktif bersama-sama melakukan upaya penetapan letak dan batas-batas milik mereka termasuk menyelesaikan silang sengketa secara musyawarah dan kemudian memetakan bidang tanah milik mereka dalam satu hamparan, dengan menerbitkan sertipikat secara massal yang dibiayai secara swadaya seperti di Kecamatan Dempet, Kecamatan Kebonangung dan Kecamatan Wonosalam. Pembentukan kelompok masyarakat itu pada dasarnya merupakan embrio lahirnya pendaftaran hak atas tanah yang produknya dapat dijamin kepastian pemilikinya serta diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah tersebut, baik secara normatif maupun sosiologis.

Berdasarkan penelitian dilapangan tindak lanjut pembentukan kelompok masyarakat ini belum dilaksanakan secara merata atau baru dilaksanakan di daerah-daerah tertentu saja yang pernah diadakan

⁹⁰ Triyono, *Wawancara*, Sub Seksi Pendaftaran Tanah, Demak, tanggal 3 Maret 2010.

program pensertipikatan massal saja. Hal tersebut tidak terlepas dari berbagai kendala antara lain terbatasnya sarana dan prasarana.⁹¹

Gerakan tersebut bertujuan untuk memberi ruang partisipasi kepada masyarakat dalam pengelolaan pertanahan, seperti dalam hal :⁹²

- a. Pemasangan tanda batas, yang dilakukan bersama-sama secara terkoordinir oleh pemilik tanah dan tetangga batasnya;
- b. Mendorong pembentukan Pokmasdartibnah (Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan) oleh masyarakat, yang akan berpartisipasi dalam pengelolaan pertanahan.

Keakraban antara Pokmasdartibnah dengan Kantor Pertanahan akan membuktikan kebenaran dan perwujudan Agenda Pertama dari Sebelas Agenda BPN-RI, yaitu "Membangun kepercayaan masyarakat. Keakraban ditandai oleh adanya peran Pokmasdartibnah dalam pengelolaan pertanahan, yang berbasis pada status Pokmasdartibnah yang swadaya, swakelola, dan swadana.

Kesimpulan dari kajian di atas, penulis berpendapat bahwa upaya-upaya kebijakan di atas sudah tepat, tinggal bagaimana implematasinya atas kebijakan-kebijakan tersebut. Menurut penulis kebijakan-kebijakan tersebut harus segera direalisasikan dalam rangka upaya meningkatkan mutu pelayanan publik di bidang pertanahan agar

⁹¹ Triyono, Wawancara, Sub Seksi Pendaftaran Tanah, Demak tanggal 3 Maret 2010.

⁹² Partisipasi Masyarakat, <http://sosiologipertanahan.blogspot.com>, Google, Kamis tanggal 4 Maret 2010.

lebih berkualitas, cepat, akurat, transparan serta akuntabel, dengan tetap menjaga kepastian hukum, dengan harapan agar pelayanan di bidang pertanahan dapat diakses secara mudah, murah, cepat, dan memberikan kepuasan kepada pengguna layanan. Sehingga dapat mendorong kesadaran hukum masyarakat untuk segera mendaftarkan hak atas tanahnya guna menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

Pengelolaan pertanahan oleh Badan Pertanahan Nasional tidaklah akan mencapai sukses, bila tidak didukung oleh masyarakat. Kinerja terbaik BPN-RI hanya akan menjadi idealisme semata, bila masyarakat enggan berpartisipasi, itu artinya untuk meraih sebuah kesuksesan diperlukan peran aktif atau peran serta dari semua unsur mulai dari bekerjanya peraturan perundang-undangan, aparat penegak hukum, dan kesadaran hukum dari masyarakatnya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang peneliti kemukakan di atas, akhirnya penelitian ini sampai pada kesimpulan sebagai berikut :

1. Peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA dan Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Demak sebagai garda terdepan dalam melayani masyarakat dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah;

Sedangkan upaya yang dilakukan untuk meningkatkan pendaftaran hak atas tanah yaitu :

a. Memberikan pelayanan secara optimal di bidang pertanahan kepada masyarakat guna mendorong dan membangkitkan minat masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanahnya; dan

b. Melakukan penyuluhan hukum di bidang pertanahan.

c. Untuk mempercepat pensertipikatan dikeluarkan kebijakan melalui Program Proyek Operasional Agraria (Prona), Proyek Operasional Daerah Agraria (Proda), Sertipikat Massal Swadaya (SMS) atau Pensertipikatan Swadaya Masyarakat (PSM), dan Program Penbaharuan Agraria Nasional (PPAN);

2. Penyebab rendahnya tir 135 pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Demak disebabkan oleh beberapa hal, yaitu :

- a. Faktor masyarakat, dalam hal ini masih rendahnya tingkat kesadaran hukum dan pengetahuan masyarakat mengenai manfaat dan arti penting dari pendaftaran hak atas tanah;
 - b. Kurangnya proses sosialisasi dan penyuluhan hukum kepada masyarakat baik melalui media cetak maupun elektronik tentang manfaat pendaftaran hak atas tanah untuk memperoleh bukti kepemilikan hak berupa sertipikat;
 - c. Faktor birokrasi di mana dalam hal ini pendaftaran hak atas tanah membutuhkan biaya yang sangat mahal, prosedur yang berbelit-belit dan merepotkan serta memakan waktu yang berbulan-bulan bahkan tahunan.
 - d. Faktor sarana dan prasarana, yakni kualitas sumber daya manusia masih rendah, sehingga kendala krusial yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak pada saat ini adalah terbatasnya tenaga profesional yang memadai, terutama tenaga-tenaga petugas ukur dan juga terbatasnya dana anggaran yang tersedia untuk pengadaan peralatan pengukuran yang sudah tua dan ketinggalan jaman;
3. Upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dalam upaya untuk mengatasi minimnya pendaftaran hak atas tanah di wilayahnya yaitu : dalam memaksimalkan program persertipikatan massal sebagaimana telah diuraikan di atas dan selain itu juga melakukan beberapa terobosan-terobosan pelayanan sertipikat tanah

dengan sistem jemput bola untuk menjangkau masyarakat diantaranya melalui komputerisasi Kantor Pertanahan, Layanan Rakyat untuk Sertipikat Tanah atau Larasita, dan melakukan penyuluhan hukum di bidang pertanahan khususnya mengenai pendaftaran hak atas tanah sebagai bentuk pengabdian kepada masyarakat.

B. Saran-saran

Dalam upaya meningkatkan pendaftaran hak atas tanah penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Pemerintah perlu melakukan penyuluhan hukum dan sosialisasi secara intensif kepada masyarakat baik melalui media cetak maupun elektronik tentang pentingnya pendaftaran hak atas tanah untuk memperoleh bukti pemilikan hak berupa sertipikat, sehingga masyarakat tidak menganggap bukti pembayaran pajak, seperti petuk, pipil, letter C, ketitir, girik, lpeda atau Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, yang dapat memberi jaminan kepastian hukum bagi hak atas tanahnya.
2. Meningkatkan anggaran biaya penyelenggaraan pensertipikatan hak atas tanah secara massal tanpa biaya atau gratis khususnya kepada masyarakat yang kurang mampu dan melakukan pembenahan terhadap peraturan yang mengatur tentang pendaftaran hak atas tanah dengan mencantumkan pasal yang

bersifat memaksa yang memberikan sanksi secara tegas kepada pemilik hak atas tanah yang tidak mendaftarkan hak atas tanahnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Achmad, Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta;
- Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta;
- A.P. Parlindungan, 2002, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung;
- Bachtiar Effendi, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung;
- Boedi Harsono, 2006, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta;
- _____, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 1999;
- _____, 1998, *Jaminan Kepastian Hukum di Bidang Pertanahan, Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan (Suatu Tinjauan Yuridis)*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta;
- Chdidjah Dalimunthe, 2000, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, FH USU Press, Medan;
- Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- Efendi Paranginangin, 1991, *401 Pertanyaan dan Jawaban tentang Hukum Agraria*, Raja Wali Press, Jakarta;
- Herman Hermit, 2004, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung;

- Idham, 2004, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung;
- Maria S.W, Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Edisi Revisi 2007;
- Mariam Darus Badruzaman, 1997, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Alumni, Bandung;
- Muchtar Wahit, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Suatu Analisa dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*, Republika, Jakarta;
- Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung;
- Mukti Fajar, N.D., dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Putaka Pelajar, Yogyakarta;
- Parlindungan A.P, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung;
- Soerjono Soekanto, 1993, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- _____, 1986, *Pengantar Penelitian*, UI Press, Jakarta;
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- Sudargo Gautama, 1993, *Tafsiran Undang-Undang Poko Agraria*, Citra Aditya Bhakti, Bandung;
- Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta;
- Sunaryo Basuki, 1998, *Pendaftaran Tanah Berdasarkan Pasal 19 UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997*, Jakarta;
- Supriadi, 2006, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta;
- Wantjik Saleh, 1987, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- William Evan, 1990, *Sosial Struktur of Law*, Sage Publication, Callifornia;

Williamson, *Cadastral and Land Information System In Developing Countries*, The Australia Surveyor;

B. Makalah dan Sumber Lain

A. Sri Sabarini, Januari 1989, *Struktur Pemilikan Tanah, Masalah dan Prospek*, Pro Justitia, Nomor 1 Tahun VII, Bandung.

Bhumi Bhakti, 2006, *Pertanahan Perekat Kesatuan Republik Indonesia*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta;

H.A. Aswin, *Gubernur Kalimantan Barat*, <http://www.Catur Tertib Pertanahan.Com./detil>, Google, Senin, tanggal 1 Pebruari 2010;

Kajian dan Artikel, *Membangun Sistem Informasi Pertanahan Melalui Kompurisasi Kantor Pertanahan*, Google, Senin, tanggal 10 Pebruari 2010;

Kantor Pertanahan, 2007-2008, *Rekapitulasi Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak*, Demak.

Kantor Pertanahan, http://bpnsemarang.com/tugas_dan_fungsi.php, Google, Senin tanggal 10 Noverber 2009

Komaruddin, (1994 : 768), *Konsep tentang Peran Eksiklopedia Manajemen*, <http://dspace.Widyatama.ac>. Google, Senin, tanggal 10 November 2009.

Partisipasi Masyarakat, <http://sosiologipertanahan.blogspot.com>., Google, Kamis, tanggal 4Maret 2010;

Profil Kabupaten Demak, <http://www.demakkab.go.id/index.php>, Google, Rabu tanggal 24 Februari 2010.

Soerjono Soekanto, (2002 : 234), <http://dspace.Widyatama.ac>. Google, Senin, tanggal 10 November 2009.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pustaka Setia, Bandung, Tanpa Tahun;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*;

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem *Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)*;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Tahun 2004-2009*;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*;

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2006 tentang *Badan Pertanahan Nasional*;

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tentang *Badan Pertanahan Nasional*;

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*;

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia*;

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota*.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008 tentang *Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pendaftaran Untuk Jenis Pelayanan Pertanahan Tertentu*.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 tentang *Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional*.