



ANALISIS SOSIO YURIDIS TERHADAP SENGKETA DAN PERKARA PERTANAHAN DI KOTA MAKASSAR

Nur Hasanah

Universitas Muslim Indonesia

Abstract

Land disputes are common in the city of Makassar, especially regarding the proof of ownership of a plot of land, as the proof of ownership is sometimes not in accordance with the appointed plot with the administrative evidence held by a person claiming to be the owner causing a dispute.

Keywords: Land, Dispute.

A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan karunia Tuhan yang Maha Esa sebagai sumber daya alam yang sangat dibutuhkan oleh manusia dalam melaksanakan kegiatan dan mencukupi kebutuhan hidupnya. Kegunaan tanah yang sangat penting bagi manusia menyebabkan tanah memiliki nilai yang semakin tinggi dari hari ke hari. Nilai tanah tidak hanya dilihat dari aspek ekonomi namun memiliki pula kedudukan yang penting ditinjau dari aspek lain misalnya politik, sosiologi dan militer. Tanah sebagai aspek penting bagi manusia membutuhkan pengaturan dalam penguasaan, pemilikan dan peruntukan agar tidak menjadi sumber sengketa, konflik dan perkara serta dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) yang ditindaklanjuti dengan pembentukan hukum agraria melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA).



Undang-Undang Pokok Agraria merupakan hukum tanah nasional yang berlaku di negara Indonesia yang mengatur jenis-jenis hak baik aspek perdata maupun administrasi yang berisi politik pertanahan nasional dengan tujuan menciptakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. Pengaturan dan penguasaan tanah merupakan hak negara yang dijalankan oleh sebuah lembaga yang disebut Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) yang mempunyai kantor pusat di Jakarta, kantor wilayah di setiap provinsi dan kantor-kantor pertanahan di setiap kabupaten/kota.¹

Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) melaksanakan tugas dan fungsi berdasarkan Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional antara lain melaksanakan rangkaian kegiatan pendaftaran tanah melaksanakan pengaturan penguasaan tanah melalui program reforma agraria (*landreform*), melaksanakan pemberdayaan masyarakat melalui pensertipikatan tanah masyarakat ekonomi menengah dan kecil sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP No. 24 Tahun 1997) dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat Keputusan KBPN No. 3 Tahun 1997) serta melaksanakan pengkajian dan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 11 tahun 2016 tentang Penanganan Kasus Pertanahan (selanjutnya disingkat PMA No. 11 tahun 2016). Berdasarkan ketentuan Al-Quran Surah An Nisa: 165 sebagai berikut:

رُسُلًا مُبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ لِئَلَّا يَكُونَ لِلنَّاسِ عَلَى اللَّهِ حُجَّةٌ بَعْدَ
الرُّسُلِ وَكَانَ اللَّهُ عَزِيزًا حَكِيمًا

(Mereka Kami utus) selaku rasul-rasul pembawa berita gembira dan pemberi peringatan agar supaya tidak ada alasan bagi manusia membantah Allah sesudah diutusnya rasul-rasul itu. Dan adalah Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.

Tanah sebagai hak ekonomi setiap orang, rawan memunculkan konflik individu antar sesama terlebih dalam hal kepentingan masing-masing yang berbeda, hal-hal inilah yang menimbulkan dan mendatangkan dampak baik itu secara ekonomi, sosial, dan lingkungan. Secara ekonomis, sengketa tanah yang timbul telah memaksa pihak-pihak yang saling terlibat untuk mengeluarkan biaya dimana semakin lama proses penyelesaian sengketa/konflik ini maka semakin besar pula biaya yang harus dikeluarkan. Dalam hal ini dampak kelanjutan yang berpotensi terjadi adalah

¹ Elsa Syarif. 2012 .*Penyelesaian Sengketa Tanah melalui Pengadilan Pertanahan*. Media Lapera : Jakarta . Hlm. 5

penurunan produktifitas kerja atau usaha disebabkan karena selama sengketa berlangsung, pihak-pihak yang bersengketa harus mencurahkan tenaga dan pikiran dan meluangkan waktunya secara khusus.

Berdasarkan uraian tersebut, maka yang menjadi permasalahan adalah: Bagaimanakah penyebab dan bentuk-bentuk sengketa dalam perkara pertanahan? Dan bagaimanakah upaya penanganan sengketa dan perkara pertanahan?

B. PEMBAHASAN

1. Penyebab dan bentuk-bentuk sengketa dan perkara pertanahan di Kota Makassar

Sengketa dan perkara pertanahan merupakan proses interaksi antara dua orang atau lebih atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atau objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah seperti air, tanaman, tambang juga udara yang berada dibatas tanah yang bersangkutan. Pada dasarnya sengketa dan perkara memiliki sebab yang sama, namun keduanya dibedakan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional dari mekanisme penanganannya. Untuk sengketa, penanganan dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional dengan mengutamakan penyelesaian melalui jalur kekeluargaan sedangkan perkara mekanisme penanganannya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional melalui keikutsertaan Badan Pertanahan Nasional dalam perkara baik dalam perkara perdata maupun perkara tata usaha negara.

Tugas penanganan sengketa dan perkara di Kantor Pertanahan Kota Makassar dilaksanakan oleh seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan dengan menggunakan acuan Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Jumlah sengketa dan perkara pertanahan yang ditangani pada Kantor Pertanahan Kota Makassar meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini tidak dapat dipungkiri merupakan dampak dari perkembangan masyarakat yang semakin tinggi, kebutuhan masyarakat akan tanah pun semakin meningkat. Sehubungan dengan jumlah sengketa dan perkara pada Kantor Pertanahan Kota Makassar untuk 3 tahun terakhir yaitu dari Tahun 2014 sampai dengan Tahun 2016, jumlah sengketa dan perkara yang ditangani oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar semakin meningkat. Penanganan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Makassar mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam bidang pertanahan dengan acuan teknis pada Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 2016. Adapun hasil penanganan terhadap sengketa dan perkara tersebut digambarkan bahwa dalam penanganan sengketa pertanahan di Kota Makassar, penyelesaiannya belum mencapai angka 100 persen pertahun. Dalam wawancara dengan Hardiansyah, Kepala Subseksi

Penanganan Sengketa dan Perkara pada Kantor Pertanahan Kota Makassar, dikemukakan bahwa penanganan sengketa didasarkan pada ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 2016 dan penanganan tersebut dilaksanakan dengan mengutamakan penyelesaian secara mediasi dan disetiap penanganan, akan dihasilkan dokumen hasil penyelesaian yang terbagi dalam beberapa bentuk atau kriteria penyelesaian antara lain selesai melalui pernyataan Kantor Pertanahan bahwa suatu sengketa yang diajukan bukan kewenangan Badan Pertanahan Nasional untuk menanganinya, penyelesaian dengan meneruskan ke Kepala kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, penyelesaian melalui perdamaian dan penyelesaian melalui saran untuk menempuh jalur hukum. Jadi penyelesaian sengketa pertanahan pada Kantor Pertanahan pada dasarnya adalah penyelesaian dalam kriteria yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Pandangan informan di atas menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa pada Kantor Pertanahan pada dasarnya adalah penyelesaian penanganan atas sengketa tersebut sesuai tahap dan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 2016, suatu sengketa dianggap selesai ketika Kantor Pertanahan telah menyampaikan kepada pihak pelapor kesimpulan Kantor Pertanahan terhadap masalah yang dihadapi oleh mereka. Hal ini berarti pula bahwa penyelesaian sengketa tersebut hanya penyelesaian secara administrasi penyelesaian sengketa bukan penyelesaian sengketa dalam arti bahwa kedua belah pihak benar-benar sudah tidak ada lagi persoalan terkait satu objek kecuali penyelesaian melalui jalur mediasi. Selanjutnya tabel di bawah ini akan menggambarkan bentuk penyelesaian sengketa pada Kantor Pertanahan Kota Makassar tahun 2014 - tahun 2016.

Kriteria penyelesaian ini pada dasarnya tidak ada dalam Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 2016 tetapi diatur dalam Perkaban No. 3 Tahun 2011 namun karena dalam Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 2016 dinyatakan bahwa pasal-pasal dalam perkaban No. 3 Tahun 2011 sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 2016 tetap berlaku maka kriteria ini tetap digunakan dalam penentuan bentuk penyelesaian kasus pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Sengketa yang ditangani oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar terdiri dari berbagai jenis tipologi sengketa, menunjukkan bahwa jenis sengketa yang paling dominan dalam penanganan sengketa pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah sengketa pemilikan tanah. Sengketa penguasaan dalam hal ini adalah sengketa atas penguasaan sebidang tanah dan status tanahnya belum terdaftar atau masih dalam tahap pendaftaran dan belum selesai. Sengketa pemilikan dalam hal ini adalah sengketa atas pemilikan sebidang tanah yang didasarkan pada sertipikat hak atas tanah. Sengketa batas dalam hal ini adalah sengketa atas batas bidang tanah antara dua pihak dan salah satu bidang tanah telah bersertipikat atau sedang dalam pengurusan sertipikat. Sengketa waris adalah sengketa atas tanah oleh pihak-pihak yang masih merupakan satu garis kewarisan baik terhadap tanah terdaftar maupun yang sedang dalam proses pendaftaran dan

sengketa administrasi adalah sengketa yang terjadi antara individu atau badan hukum dengan Badan Pertanahan Nasional terkait dengan prosedur penerbitan sertipikat.

Sengketa tanah yang diajukan ke Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagian besar diselesaikan dengan menyarankan para pihak untuk menempuh jalur hukum dan pada saat para pihak tersebut menempuh jalur hukum maka penanganan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah penanganan perkara dengan kedudukan Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai turut tergugat dalam kasus perdata dan kedudukan Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai tergugat dalam kasus di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam penanganan perkara, Kantor Pertanahan Kota Makassar selaku pihak melaksanakan tugas dan kewajiban untuk mengikuti persidangan dalam rangka mempertahankan hak-hak pemegang hak yang digugat oleh penggugat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dominasi perkara yang ditangani oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah perkara perdata.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada umumnya sengketa yang terjadi pada tahun 2014 telah in kracht dan pada umumnya perkara yang terjadi pada tahun 2016 belum in kracht. Hal ini menunjukkan pula bahwa dalam perkembangan perkara pertanahan di Kota Makassar, sangat sulit menemui hasil melalui jalur kekeluargaan. Secara umum penyelesaian sengketa tanah di Kota Makassar telah diupayakan untuk dilaksanakan optimal namun tidak dapat dipungkiri bahwa upaya tersebut sampai saat ini masih sulit ditemukan. Berikut ini adalah pandangan masyarakat, aparat pemerintah daerah dan aparat penegak hukum mengenai penyelesaian sengketa tanah di Kota Makassar.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 23 (dua puluh tiga) responden atau 23 (dua puluh tiga) persen responden yang menyatakan optimal. Alasan para responden adalah karena pada umumnya sengketa tanah yang terjadi selalu ditindaklanjuti oleh pihak terkait walaupun pada akhirnya tidak selesai secara kekeluargaan tetapi akan selesai di pengadilan. Selanjutnya 77 (tujuh puluh tujuh) responden atau 77 (tujuh puluh) persen responden menyatakan penyelesaian sengketa belum optimal karena masih banyaknya sengketa dan perkara yang tidak selesai bahkan berlarut-larut tanpa kejelasan penyelesaian. Selanjutnya di bawah ini adalah pandangan aparat kantor pertanahan Kota Makassar mengenai pencegahan dan penyelesaian sengketa tanah di Kota Makassar.

Hasil penelitian menggambarkan bahwa terdapat 10 (sepuluh) responden atau 50 (lima puluh) persen responden yang menyatakan optimal. Alasan para responden adalah karena pada umumnya sengketa tanah yang terjadi selalu ditindaklanjuti oleh pihak terkait walaupun pada akhirnya tidak selesai secara kekeluargaan tetapi akan selesai di pengadilan jadi tidak ada sengketa tanah yang tidak selesai meskipun akhirnya harus selesai di pengadilan. Selanjutnya 10 (sepuluh) responden atau 50 (lima puluh) persen responden menyatakan penyelesaian sengketa belum optimal karena masih banyaknya sengketa dan perkara yang tidak selesai bahkan berlarut-

larut tanpa kejelasan penyelesaian. Selanjutnya di bawah ini adalah pandangan masyarakat Kota Makassar mengenai Penyelesaian Perkara tanah di Kota Makassar.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 23 (dua puluh tiga) responden atau 23 (dua puluh tiga) persen responden yang menyatakan optimal. Alasan para responden adalah karena pada perkara tanah pasti akan selesai dengan adanya putusan pengadilan yang in kracht sehingga dapat dikatakan bahwa penyelesaiannya optimal secara kuantitas namun tidak dapat dipastikan jika dilihat dari kualitas putusan yang dihasilkan. Selanjutnya 77 (tujuh puluh tujuh) responden atau 77 (tujuh puluh) persen responden menyatakan penyelesaian perkara belum optimal karena masih banyaknya putusan yang menimbulkan kebingungan dan multiinterpretasi dalam pelaksanaannya dan menimbulkan ketidak pastian bagi masyarakat. Dalam hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 10 (sepuluh) responden atau 50 (lima puluh) persen responden yang menyatakan optimal. Alasan para responden adalah karena pada pada umumnya adalah tidak ada perkara yang tidak berakhir sehingga tidak ada perkara yang tidak selesai jadi dalam hal ini sepanjang perkara tersebut telah ditangani maka penanganannya telah optimal karena optimalisasi penanganan perkara hanya dapat dilihat dari proses penanganannya yang sesuai ketentuan bukan dari putusan yang dihasilkan. Selanjutnya 10 (sepuluh) responden atau 50 (lima puluh) persen responden menyatakan penyelesaian sengketa belum optimal karena masih banyaknya perkara yang selesai namun menimbulkan ketidak pastian dalam penerapannya.

Keseluruhan uraian tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa sengketa dan perkara pertanahan merupakan realitas yang ada dalam masyarakat di Kota Makassar yang terjadi karena adanya benturan kepentingan antara dua pihak atau lebih atas satu atau lebih bidang tanah baik karena masalah dalam penguasaan, masalah dalam pemilikan, masalah batas dan masalah yang bersifat administratif.

2. Upaya Pencegahan terhadap Timbulnya Sengketa dan Perkara Pertanahan

1. Substansi Hukum

a. Pengaturan tanda bukti penguasaan tanah negara

Tanah negara pada dasarnya adalah tanah yang merupakan tanah di luar tanah bekas milik adat baik yang dikuasai langsung oleh negara maupun yang dikuasai oleh masyarakat. Tanah negara merupakan penyebutkan salah satu jenis tanah yang menunjukkan bahwa tanah tersebut merupakan tanah yang tidak termasuk dalam jenis tanah adat ataupun tanah bekas milik adat sehingga dalam hukum tanah nasional, pemberian status hak terhadap tanah negara dikenal dengan istilah pemberian hak. Pemberian hak dalam hal ini menunjukkan bahwa hak yang diberikan atas tanah tersebut berasal negara

melalui lembaga pertanahan. Dalam proses pendaftaran hak atas tanah negara, alas hak yang dibutuhkan pada dasarnya adalah pernyataan pemerintah setempat mengenai kebenaran penguasaan pemohon hak atas tanah yang dimohonkan hak sehingga kebenaran penguasaan tersebut menjadi salah satu tugas pemerintah daerah. Pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam hal ini memiliki kewajiban untuk melakukan pengaturan dan melakukan identifikasi penguasaan tanah negara di wilayahnya dan kewenangan ini seyogianya menjadi dasar untuk memberikan perintah kepada pemerintah tingkat kecamatan atau desa/kelurahan untuk melaksanakan inventarisasi dan pencatatan rutin mengenai status penguasaan tanah negara di wilayah tersebut.

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

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

Dasar penerbitan hak untuk tanah yang berasal dari tanah negara adalah dokumen berupa keterangan dari pemerintah setempat bahwa tanah tersebut bukan tanah bekas milik adat, keterangan riwayat tanah untuk menentukan penguasaan berturut-turut selama 20 (dua puluh) tahun dan keterangan penguasaan tanah oleh pemohon hak. Ketiga dokumen ini adalah dokumen yang diterbitkan oleh pemerintah setempat dalam hal ini pemerintah desa/kelurahan dan pemerintah kecamatan sehingga dapat dikatakan bahwa dokumen-dokumen tersebut diterbitkan oleh pemerintah daerah melalui perangkat-perangkat pada tingkat desa/kelurahan dan kecamatan.

Mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan merupakan bagian penting dari pengaturan penguasaan dan penataan tanah-tanah negara di suatu wilayah atau suatu daerah. Kepastian hukum dalam hal ini berkaitan dengan kebenaran dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah negara oleh satu pihak. Keadilan berkaitan dengan penentuan batas-batas penguasaan tanah negara oleh satu pihak agar tidak terjadi ketimpangan penguasaan. Kemanfaatan berkaitan erat dengan pengaturan penguasaan tanah negara yang memperhatikan manfaat penguasaan tersebut bagi individu, masyarakat maupun bagi daerah itu sendiri. Upaya mewujudkan ketiga hal tersebut di atas tidak dapat dilaksanakan apabila tidak didukung oleh suatu sistem dan mekanisme pengaturan penguasaan tanah negara yang dapat dijadikan acuan oleh pemerintah desa/kelurahan, dan camat dalam melaksanakan pengaturan tersebut sehingga terkait dengan pengaturan tanah negara yang belum dilekati hak, penting kiranya pemerintah daerah menciptakan payung hukum bagi aparat-aparatnya agar dapat melakukan pengaturan yang lebih baik dan memberikan kepastian hukum dan tidak terjadi perbedaan penafsiran yang menimbulkan perbedaan dalam tindakan dan memberikan dampak ketidakpastian bagi masyarakat. Payung hukum dalam hal ini dapat berupa Peraturan Daerah yang memberikan pengaturan mengenai penguasaan tanah negara yang belum dilekati hak pada wilayah tertentu. Dalam peraturan daerah tersebut terdapat poin yang idealnya menjadi poin pengaturan yaitu :

- a) Penentuan lokasi-lokasi atau daerah atau titik-titik bidang tanah pada suatu wilayah desa/kelurahan yang merupakan tanah dengan status tanah negara ;
- b) Pengaturan mengenai penerbitan dokumen yang memberikan label tanah negara pada bidang tanah yang telah ditentukan.
- c) Pengaturan mengenai identifikasi penguasaan atas tanah negara di dalam suatu wilayah desa/kelurahan, tanah negara yang bebas, tanah negara yang dikuasai, tanah negara yang merupakan asset negara baik yang terdaftar maupun belum terdaftar.
- d) Pemberian dokumen kepada pihak yang menguasai fisik tanah negara di suatu wilayah kelurahan di mana dokumen tersebut akan ikut berpindah tangan kepada pihak yang kelak menerima peralihan hak atas tanah negara tersebut dan akan menjadi dokumen Badan Pertanahan Nasional apabila kelak tanah tersebut didaftarkan haknya. Dokumen ini berisi luas tanah, batas tanah, penggunaan tanah.
- e) Dokumen penguasaan yang disebutkan pada huruf d memiliki kutipan di kantor Desa/Kelurahan disertai buku yang menjadi catatan-catatan peralihan ataupun perubahan-perubahan data atas tanah tersebut dan buku inilah yang

kelak menjadi dasar bagi Kepala Desa/Lurah untuk menentukan riwayat tanah yang akan dimohonkan hak kepada Badan Pertanahan Nasional.

- f) Melakukan pengawasan rutin terhadap penguasaan tanah negara di daerahnya untuk mencegah adanya peralihan kepada pihak lain tanpa sepengetahuan aparat pemerintah setempat.

b. Penertiban tanda bukti hak lama

Tanda bukti hak lama berupa rincik merupakan salah satu tanda bukti yang diakui dalam Peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 namun tanda bukti ini tidak serta merta diterima dalam proses pendaftaran tanah tanpa adanya dokumen lain yang mendukung. Hukum adat menjadi sumber dari UUPA dalam satu unifikasi hukum nasional dan proses unifikasi tersebut antara lain dilakukan melalui proses konversi. Pasal 1 Ketentuan Konversi dalam UUPA telah mengatur bahwa tanah-tanah hak lama dapat dikonversi sejak tanggal 24 september 1960 dan apabila memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang) maka berdasarkan ketentuan konversi sebagaimana yang diatur dalam pasal I konversi UUPA sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali yang mempunyainya tidak memenuhi syarat.

Selanjutnya jangka waktu pendaftarannya tidak melebihi batas waktu yang ditentukan yakni 1 tahun sejak 24 september 1960. Bilamana syarat tersebut dipenuhi maka pejabat administrasi yang berwenang dalam hal ini Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KKPT) pada waktu itu (BPN setempat saat ini) akan mencatat/mendaftar penegasan konversi dalam buku tanah dan dikeluarkan sertifikat hak milik atas nama pemegang hak lama tersebut. Tata cara mekanisme pencatatan penegasan konversi pendaftaran ini lebih rinci diatur dalam PP (peraturan Pemerintah) No. 10 tahun 1961 yang selanjutnya diubah dan diganti dengan PP No. 24 tahun 1997, sedang aturan pelaksanaannya dia tur dalam PMNA (Peraturan Menteri Negara Agraria) /KBPN (Kepala Badan Pertanahan Nasional) No. 3 Tahun 1997.

Sebelum terbitnya UUPA, dikenal istilah *kadaster*. Kadaster tidak hanya diadakan untuk menjamin kepastian obyek hak-hak atas tanah, namun dapat juga digunakan untuk kepentingan tertentu. Dari segi tujuannya, kadaster dibedakan antara kadaster hak dan kadaster pajak.

Kadaster Hak (*Recht Kadaster*), yakni kadaster yang diadakan untuk kepastian hukum dari letak, batas-batas serta luas bidang tanah yang dipunyai orang dengan sesuatu hak. Batas-batas yang diukur dan dipetakan adalah batas batas hak seseorang atas tanah. Oleh karena tujuan dari kadaster adalah menjamin kepastian hukum dari letak, maka batas- batas serta luas bidang tanah hak serta pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dimaksud harus

diselenggarakan secara teliti sekali. Bidang-bidang tanah yang digambarkan dalam peta tersebut harus dapat ditetapkan/direkonstruksi di lapangan.

Kadaster Pajak (*Belasting Kadaster/Fiscale Kadaster*), yakni kadaster yang diadakan untuk keperluan pemungutan pajak tanah yang adil dan merata, untuk kepentingan tersebut maka yang penting diketahui adalah luas tanah yang dipunyai dan digunakan oleh wajib pajak, sebab harga tanah ditentukan oleh luas dan penggunaannya. Oleh karena penggunaan tanah menentukan harga dari tanah itu, maka yang menjadi objek dari kadaster pajak adalah bidang tanah menurut penggunaannya, selanjutnya disebut bidang tanah pajak (*belastingperceel*). Untuk itu batas-batas tanah yang diukur dan dipetakan pada peta-peta kadaster pajak pada umumnya batas-batas hak seseorang atas tanah dan batas nyata penggunaannya. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah pajak tidak perlu dilakukan secara teliti sekali, karena harga-harga tanah pada hakekatnya ditetapkan berdasarkan taksiran saja.

2. Struktur Hukum

Pemerintah setempat dalam hal ini pemerintah kelurahan/ desa merupakan tingkat pemerintahan yang paling banyak berperan dalam masalah pertanahan. Dalam setiap dokumen penerbitan hak di kantor pertanahan, kepala desa/lurah wajib menandatangani dokumen yang berkaitan dengan penguasaan tanah dan riwayat tanah. Peran pemerintah desa/kelurahan dalam hal ini tentu saja karena pemerintah desa/kelurahan merupakan tingkat pemerintahan dalam lingkup terkecil yang paling mengetahui penguasaan dan kepemilikan tanah di wilayahnya.

Timbulnya sengketa dan perkara tanah tidak dapat dilepaskan dari peran pemerintah desa/kelurahan dalam memberikan dokumen penguasaan dan kepemilikan tanah pada warganya. Kehati-hatian dalam memberikan dokumen merupakan faktor yang paling penting karena dengan kehati-hatian tersebut, sengketa tanah dikemudian hari dapat diminimalisir. Selama ini proses pemberian dokumen penguasaan dan kepemilikan tanah oleh pemerintah desa/kelurahan dilaksanakan dengan sangat mudah apalagi dalam pendaftaran tanah massal padahal dalam pandangan peneliti, pemerintah desa/kelurahan tidak dapat semudah itu memberikan dokumen kepada masyarakat karena perlu adanya suatu mekanisme dan prosedur yang akan mendukung kepastian hukum hak atas tanah namun sampai saat ini tidak ada suatu acuan mekanisme atau prosedur penerbitan tanda bukti penguasaan fisik tanah untuk dijadikan pedoman oleh pemerintah desa/kelurahan.

Salah satu kewenangan yang kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah melalui undang-undang Pemerintahan Daerah adalah kewenangan

pertanahan. Pada awalnya, dalam rangka otonomi daerah yang pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) disebutkan bahwa kewenangan pemerintah daerah mencakup kewenangan dibidang pertanahan sehingga pertanahan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota sehingga dalam Pasal 11 terlihat bahwa wewenang bidang tersebut secara utuh berada di kabupaten/kota.

Pada awalnya ketentuan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tersebut menimbulkan perdebatan sehubungan dengan kewenangan dalam bidang pertanahan. Perbedaan pandangan antara Badan Pertanahan Nasional dengan pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan tersebut di mana Badan Pertanahan Nasional tetap mendasarkan kewenangan pertanahan pada UUPA yang mengamanatkan kewenangan pertanahan secara nasional sedangkan pemerintah daerah mendasarkan pada ketentuan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah bahwa kewenangan pertanahan merupakan kewenangan wajib bagi pemerintah daerah. Perdebatan mengenai kewenangan pemerintah daerah dan pusat dalam masalah pertanahan kembali terjadi dengan penerbitan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tersebut terutama dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 2 UUPA. Menjawab perdebatan tersebut kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan, yang kewenangan Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam bidang pertanahan meliputi:

1. Izin Lokasi
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan
4. Penyelesaian Masalah Ganti Rugi dan santunan tanah untuk pembangunan
5. Penetapan tanah ulayat.
6. Penetapan Subyek dan obyek Redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee.
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong
8. Izin membuka tanah
9. Perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota

Pengaturan pembagian kewenangan dalam Peraturan Pemerintah tersebut kembali menunjukkan bahwa kewenangan daerah dalam pertanahan hanya untuk hal-hal yang berkaitan dengan masalah lokal di daerah tersebut sedangkan kewenangan bersifat nasional misalnya penerbitan sertipikat hak atas tanah bersama seluruh kegiatan-kegiatannya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang dilaksanakan melalui dekonsentrasi. Pengaturan

kewenangan pertanahan kemudian diatur dalam undang-undang No. 23 Tahun 2014 pada pasal 12 yang menegaskan bahwa pertanahan merupakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan wajib pemerintahan daerah yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

3. Budaya Hukum Masyarakat

Budaya hukum adalah kebiasaan orang atau kelompok orang mematuhi dan mentaati peraturan-peraturan hukum yang berlaku, yang disebut hukum positif. Jadi, budaya hukum itu menyangkut 2 (dua) aspek, yaitu aspek perilaku dan aspek hukum positif.² Dalam hal budaya hukum, aspek perilakunya adalah mematuhi atau mentaati, harus ada kebiasaan mematuhi peraturan hukum. Orang bisa mematuhi hukum kalau ia membiasakan diri untuk mematuhi peraturan hukum, seperti pepatah mengatakan "bisa itu karena biasa". Jadi, untuk bisa melakukan sesuatu yang sebelumnya ia tidak bisa melakukannya, maka ia harus membiasakan diri untuk melakukan sesuatu itu. Sebagai contoh, misalnya pemahat patung. Sebelumnya ia tidak bisa memahat patung baik patung kayu atau patung batu. Akan tetapi, melalui proses belajar yang cukup lama setiap hari ia belajar memahat patung dengan tekun dan ulet dari orang tuanya atau dari gurunya sehingga akhirnya ia bisa memahat patung dengan baik. Oleh karena itu, kalau orang sudah bisa memahat patung dengan baik, maka dikatakan ada budaya memahat patung. Jadi, pembudayaan memahat patung harus dilakukan melalui proses belajar dari tidak bisa menjadi bisa karena membiasakan diri sehingga ada kebiasaan memahat patung dan kalau sudah ada kebiasaan, maka dikatakan di situ ada budaya memahat patung.

Demikian juga halnya dengan pembudayaan hukum harus dilakukan melalui proses belajar dari tidak bisa menjadi bisa melalui upaya membiasakan diri dan jika sudah bisa maka akan timbul kebiasaan untuk mentaati peraturan hukum dan akhirnya mentaati peraturan hukum. Maka dikatakan di situ ada budaya hukum. Namun, karena dalam proses pembudayaan hukum adanya keharusan untuk mentaati dan mematuhi peraturan-peraturan hukum berarti hal ini menyangkut psikologi dan *ratio* manusia. Menyangkut psikologi, karena orang merasa terikat ke pada perilaku yang biasa dilakukan sebagai hasil kesepakatan masyarakat. Menyangkut *ratio*, karena orang harus memilih antara perilaku yang benar dan baik dengan yang salah dan jahat berdasarkan pengetahuannya tentang fungsi hukum dalam

²Bachsan Mustafa. 2003. Sistem Hukum Indonesia Terpadu. PT Citra Aditya Bhakti. Bandung halaman 209

pergaulan manusia dan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Kebiasaan mentaati peraturan hukum positif dalam proses pembudayaan hukum

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Sengketa dan perkara pertanahan merupakan realitas yang ada dalam masyarakat di Kota Makassar yang terjadi karena adanya benturan kepentingan antara dua pihak atau lebih atas satu atau lebih bidang tanah baik karena masalah dalam penguasaan, masalah dalam pemilikan, masalah batas dan masalah yang bersifat administratif.

Upaya untuk mencegah sengketa dan perkara pertanahan dilakukan baik dari aspek substansi hukum, aspek struktur hukum maupun budaya hukum. Aspek substansi hukum adalah melakukan perubahan terhadap ketentuan-ketentuan dalam bidang pertanahan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman, aspek struktur hukum adalah aspek kemampuan sumber daya manusia baik dari aparat pemerintah setempat maupun aparat Kantor Pertanahan dan aspek budaya hukum adalah kebiasaan atau perilaku masyarakat dalam menghadapi konflik antara mereka.

2. Saran

Perlu dilakukan perubahan terhadap Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dengan mengakomodir hal-hal yang sejalan dengan perkembangan saat ini tanpa meninggalkan hal-hal fundamental yang ada pada masa lalu. Perlu dilakukan penyuluhan hukum dan sosialisasi hukum dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 2001. *Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia*. Kumpulan Tulisan dalam Memperingati 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjosoemantri. Universitas Indonesia Press : Jakarta.
- Abdulkadir Muhammad. 1982. *Hukum Perikatan*. Penerbit Alumni :Bandung.
- Arie Sukanti dan Markus Gunawan. 2009 . *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Rajawali Pers : Jakarta

- A. Patra M. Zen dan Maria Louisa. 2006. *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*. AusAid, YLBHI, PSHK dan IALDF . Jurnal Hukum No. 4 Vol. 16 Oktober 2006 : Jakarta.
- Benhard Limbong. 2012. *Konflik Pertanahan*. Pustaka Margaretha : Jakarta
- Elsa Syarif. 2012. *Penyelesaian Sengketa Tanah melalui Pengadilan Pertanahan*. Media Laper : Jakarta
- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2003. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*. Citra Aditya Bhkati : Bandung.
- Joyo Winoto. 2006. *Penanganan dan Penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan*. Makalah yang disampaikan pada Sarasehan Nasional Bidang Pertanahan di Hotel Tiara Medan, tanggal 13 Nopember 2006.
- Joko Widodo. 2001. *Good Governance Telaah Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Insan Cendekia : Jakarta.
- Kiaguz Yusrizal. . *Kekuatan Hukum terhadap Akta di bawah Tangan dihubungkan dengan Kewenangan Notaris*. Universitas Diponegoro : Semarang.
- Hari Sasangka dan Lily Rosita. 1996. *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana*. Sinar Wijaya : Surabaya.
- Lumban Tobing . 1999. *Peraturan Jabatan Notaris*. Erlangga : Jakarta.
- Maria D. Muga. 2010. *Peranan Kepala Adat dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Melalui Mediasi*. Universitas Diponegoro : Semarang.
- Muchsin dkk. 2012 . *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*. Refika Aditama : Jakarta.
- Noer fauzi. 2006. *Keadilan Agraria di Masa Transisi, dalam buku Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*. Makalah Makalah yang disampaikan pada Sarasehan Nasional Bidang Pertanahan di Hotel Tiara Medan, tanggal 13 Nopember 2006.
- Oce Kaligis. 2012. *Kepautan dalam Arbitrase*. Alumni : Bandung.
- Priyatna Abdulrasyid . 2002. *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Fikahati Aneska : Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Kencana : Jakarta
- Rachmadi Usman. 2003. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. Cipta Aditya Bhakti : Bandung.

- Riduan Syarani, 2000, *Seluk Beluk dan Asas Asas Hukum Perdata*, Edisi 1, cetakan 4, Alumni : Bandung.
- Rusmadi Murad. 2007. *Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah*. Makalah yang disampaikan dalam Rapat Kerja Badan Pertanahan Nasional tanggal 1 April 2009 di Hotel Century Jakarta.
- _____.1991. *Hak-hak atas Tanah dan Penyelesaian secara Administrasi dan Hukum*. Makalah yang disampaikan dalam Penerimaan Mahasiswa Baru Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta tanggal 10 Juli 1991.
- Sedarmayanti. 2007. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*. Mandar Maju : Jakarta.
- Subekti . 1997. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. PT. Intermedia : Jakarta.
- _____.1993. *Hukum Perjanjian*. Alumni : Bandung.
- Sadjijono. 2008. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo : Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo. 2002. *Mengenal Hukum*. Liberty : Yogyakarta.
- _____, 1988. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Liberty : Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. UII Press : Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada : Jakarta
- Toni Budijaya. 2011. *Mediasi sebagai Keharusan dalam Perkara Perdata*. Mahkamah Agung Republik Indonesia : Jakarta.
- Wila Chandra Wila. 1998. *Percikan Hukum tentang Gagasa Hukum ke III*. Mandar Maju : Jakarta.
- Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang. 1993. *Grosse Akta Dalam Pembuktian Dan Eksekusi* . Cet.1. Rineka Cipta : Jakarta.