

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN

LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru (Supardi, 2012). Kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu kejelasan status terhadap tanah.

Dalam Pasal 1 PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah disebutkan 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 rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah dapat dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak

yang meliputi semua bidang tanah di suatu wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan, baik tanah dipunyai dengan suatu hak atas tanah maupun tanah negara.

Pendaftaran tanah secara sistematis menurut PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah didefinisikan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi 6 (enam) hal yaitu :

Pengumpulan, pengolahan, pembukuan penyajian dan pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk surat tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

a. Tujuan Pendaftaran tanah

Pasal 19 UUPA menyebutkan adanya keharusan bagi Pemerintah untuk mengatur persoalan pendaftaran tanah dalam rangka melaksanakan kewajiban pokok dari pendaftaran tanah dimana ketentuan selengkapnya adalah :

1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

2) Peraturan 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.

Oleh karena itulah data-data yang disimpan di Kantor Pertanahan baik tentang subyek maupun obyek hak atas tanah disusun sedemikian rupa telitinya agar dikemudian hari dapat memudahkan siapapun yang ingin melihat data tersebut, apakah itu calon pembeli ataukah kreditur ataukah pemerintah sendiri dalam rangka memperlancar setiap peralihan hak atas tanah atau dalam rangka pelaksanaan pembangunan oleh Pemerintah.

Atas dasar ketentuan tersebut di atas, maka tujuan pendaftaran tanah adalah :

- 1) Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- 2) Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- 3) Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

b. Dasar Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah

1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah sebuah undang-undang yang memuat dasar-dasar pokok dibidang Agraria yang merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum Agraria guna dapatdiharapkan memberikan adanya jaminan kepastian hukum bagimasyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil.

Adanya jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

Ayat (1) : Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ayat (2) : Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:

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

Ayat (3) : Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraan menurut pertimbangan menteri Agraria.

Ayat (4) : Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 23 UUPA

Ayat (1) : Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.

Ayat (2) : Pendaftaran yang termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 32 UUPA :

Ayat (1) : Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.

Ayat (2) : Pendaftaran termasuk dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 38 UUPA :

Ayat (1) : Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.

Ayat (2):Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhirnya.

2. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

Dalam buku yang dikemukakan oleh Boedi Harsono(2005:36), yang dimaksud pendaftarantanah 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." Pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis dalam implementasinya sering dikaitkan dengan istilah Ajudikasi. Kata Ajudikasi adalah istilah teknis dalam pendaftaran tanah yang mempunyai pengertian : kegiatan dan proses dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sistematis, berupa pengumpulan dan pemastian kebenaran data fisik dan yuridis mengenai sebidang tanah atau lebih untuk keperluan pendaftarannya.

Selanjutnya dikemukakan oleh Boedi Harsono, yang dimaksud ajudikasi adalah :

Kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah sistematis yaitu : "Tertib hukum dan tertib administrasi akan dicapai antara lain melalui prioritas penyelenggaraan pensertipikatan tanah secara masal melalui pendaftaran tanah sistematis." Penertiban Administrasi Pertanahan yang dilaksanakan Tim Ajudikasi merupakan langkah terobosan untuk mempercepat pensertipikatan dengan biaya murah.

a). Ajudikasi (Pasal 1 Angka 8 PP 24/1997)

Kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik

dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftaran.

1. Pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Ajudikasi

- a. Dalam rangka program pemerintah, dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh kepala BPN
- b. Swadaya masyarakat, dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh kanwil.

Panitia Ajudikasi perlu dibentuk dalam pelaksanaan pendaftaran secara sistematis umumnya bersifat massal dan besar-besaran, sehingga dalam pelaksanaannya kepala kantor pertanahan perlu dibantu oleh suatu panitia yang khusus untuk itu, sehingga tugas rutin kepala kantor pertanahan tidak terganggu.

2. Susunan Panitia Ajudikasi

- a. Ketua panitia merangkap anggota, adalah pegawai BPN yang mempunyai pengetahuan pendaftaran tanah dan hak-hak atas tanah, dengan pangkat tertinggi diantara anggota panitia.
- b. Wakil ketua I merangkap anggota, pejabat BPN yang ahli dalam pendaftaran tanah
- c. Wakil Ketua II merangkap anggota, Pegawai BPN yang ahli dibidang HAT
- d. Kepala Desa atau pamong setempat

- e. Satuan tugas pengukuran dan pemetaan
- f. Satuan tugas pengumpul data yuridis yaitu :
 - 1. Peg BPN ahli di HAT
 - 2. Peg BPN ahli pendaftaran tanah
 - 3. Anggota pemerintahan desa
- g. Satuan Tugas administrasi, yaitu petugas tata usaha

b). Tugas dan Wewenang Panitia Ajudikasi (Permen Agraria/Kepala BPN 3/1997 Pasal 52-54)

- 1). Menyiapkan rencana kerja adjudikasi secara terperinci
- 2). Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya ;
- 3). Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah
- 4). Mengumumkan data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan.
- 5). Membantu menyelesaikan ketidaksepakatan atau sengketa atau sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan.

- 6). Mengesahkan hasil pengumuman sebagai dasar pembukan hak atau pengusulan pemberian hak
- 7). Menerima uang pembayaran, mengumpulkan dan memelihara setiap kwitansi bukti pembayaran yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- 8). Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan pada kepala kantor pertanahan.
- 9). Melaksanakan tugas lain secara khusus yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara sistematis di lokasi yang bersangkutan.

c). Prosedur Pendaftaran Tanah Secara Sistematis (Peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah)

- 1) Adanya rencana kerja (Pasal 13 (2))
- 2) Pembentukan Panitia Ajudikasi (Pasal 8)
- 3) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran (Pasal 15-16)

Pengukuran untuk pembuatan peta dasar pendaftaran diikatkan dengan titik-titik dasar teknik nasional sebagai kerangka dasarnya. Peta dasar pendaftaran menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran.

- 4) Penetapan batas bidang-bidang tanah (Pasal 17-19)

Diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Jika surat ukur/gambar situasi tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, maka Panitia Ajudikasi berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah dengan sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Persetujuan batas-batas bidang tanah dituangkan dalam Berita Acara yang di tanda tangani oleh mereka yang memberikan persetujuan.

Jika tidak ada kesepakatan diantara mereka, maka sementara dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang tanah tersebut.

- 5) Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 20)
- 6) Pembuatan daftar tanah (Pasal 21)
- 7) Pembuatan surat ukur (pasal 22)
- 8) Pengumpulan dan Penelitian data yuridis (Pasal 24-25)

Berasal dari konversi hak, dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, jika tidak tersedia alat pembuktian yang lengkap dapat dilakukan dengan pernyataan penguasaan fisik selama 20 tahun berturut-turut, dengan syarat :

- a. Penguasaan dilakukan dengan itikad baik secara terbuka dikuatkan oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya (umumnya oleh lurah)
- b. Tidak ada permasalahan dalam hal penguasaan baik sebelum maupun setelah pengumuman.

9. Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran (Pasal 26-27) dilakukan untuk 30 hari.

10. Pengesahan hasil pengumuman (pasal 28)

Jika setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman masih ada kekurangan data fisik dan/atau data yuridis atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan, maka pengesahan dilakukan dengan catatan.

Pengesahan dilakukan dalam suatu berita acara sebagai dasar untuk :

- a. Pembukuan HAT dalam buku tanah
- b. Pengakuan HAT
- c. Pemberian HAT

11. Pembukuan Hak (pasal 29) dilakukan dalam buku tanah

Didasarkan pada alat bukti hak-hak lama dan berita cara pengesahan pengumuman data fisik dan data yuridis

12. Penerbitan sertifikat (Pasal 31)

Diterbitkan oleh Kantor Pertanahan di tanda tangan oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama kepala kantor.

3. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hanya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Pendaftaran tanah diatur sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah bertujuan 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, untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah agar dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan-perbuatan hukum sehubungan dengan tanah dan rumah susun, dan untuk dapat terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam pelaksanaan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, penyelenggaraan pendaftaran tanah yang mana penyelenggaraannya itu sendiri dilaksanakan dari desa ke desa (Pasal 1) dan menteri agraria menetapkan saat mulai diselenggarakannya pendaftaran tanah (Pasal 2) harus di perjelas lagi dengan Peraturan Pemerintah yang terbaru dimana dalam Peraturan Pemerintah tersebut menjelaskan lebih rinci lagi mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah dari desa atau kelurahan, tetapi lebih dilengkapi dengan penjelasan tentang tanah Negara serta data fisik dan data yuridis tanah tersebut.

Dalam ketentuan Pasal 56 dan 66 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut ditentukan bahwa Peraturan Pemerintah yang baru ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan dan bahwa sejak tanggal tersebut PP 10/1961 dinyatakan tidak berlaku lagi. Ketentuan Pasal 64 menyatakan, bahwa semua peraturan perundang-undangan pelaksanaan PP No.10 Tahun 1961 yang telah ada tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah ataupun diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah yang baru.

Dinyatakan juga bahwa hak-hak yang didaftar serta hal-hal lain yang dihasilkan dari kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan PP No.10 Tahun 1961 tetap sah sebagai hasil pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah yang baru. Perlunya diadakan peraturan Pendaftaran Tanah yang baru oleh karena:

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten. Dalam kenyataannya pendaftaran tanah yang diselenggarakan dengan PP No. 10 Tahun 1961 belum cukup memberikan hasil yang memuaskan (Budi harsono, 2005).

Untuk itu dipandang perlu mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan.

4. PMA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah;

Bahwa sehubungan dengan itu perlu menetapkan ketentuan lebih lanjut sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dengan berlakunya peraturan ini ketentuan-ketentuan teknis pendaftaran tanah yang tidak

bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan ini tetap berlaku selama belum diganti dengan ketentuan baru sebagai pelaksanaan peraturan ini.

5. PERMA No 9 Tahun 2015 Tentang TATA CARA PENERAPAN HAK KOMUNAL ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN MASYARAKAT YANG BERADA DALAM KAWASAN TERTENTU

Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai suatu kebersamaan suatu persekutuan karena kesamaan tempat tinggal atau keturunan. Bahwa yang dimaksudkan dalam peraturan ini yang dimaksudkan dengan hak komunal atas tanah, yang selanjutnya disebut hak komunal, adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan.

2. Tanah Adat / Hak Ulayat

Definisi dari tanah adat /hak ulayat disini ialah suatu sifat komunalistik yang menunjuk adanya hak bersama oleh para anggota masyarakat hukum adat atas suatu tanah tertentu. Dalam pelaksanaannya, kelompok tersebut bisa merupakan masyarakat hukum adat yang teritorial (Desa, Marga magari, hutan) bisa juga merupakan masyarakat hukum adat genealogik atau keluarga, seperti suku.

Para warga sebagai anggota kelompok, masing-masing mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama tersebut guna memenuhi

kebutuhan pribadi dan keluarganya, namun tidak ada kewajiban untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif. Oleh karena itu penguasaan tanahnya dirumuskan dengan sifat individual.

Dalam hak individual tersebut bukanlah bersifat pribadi, semata-mata, di dasari, bahwa yang dikuasai dan digunakan itu adalah sebagian dari tanah bersama. Oleh karena itu dalam penggunaannya tidak boleh hanya berpedoman pada kepentingan pribadi semata-mata, melainkan juga harus diingat akan kepentingan bersama, yaitu kepentingan kelompok, maka sifat penguasaan yang demikian itu pada dirinya mengandung apa yang disebut dengan unsur kebersamaan.

Oleh sebab itu, hak bersama yang merupakan tanah adat/hak ulayat itu bukan hak milik dalam arti yuridis, akan tetapi merupakan hak kepemilikan bersama, maka dalam rangka tanah adat/hak ulayat dimungkinkan adanya hak milik atas tanah yang dikuasai pribadi oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Pada dasarnya tanah adat/hak ulayat keberadaannya dalam UUPA adalah sudah diakui, akan tetapi pengakuan tersebut masih diikuti oleh syarat-syarat tertentu, yaitu: “eksistensi” dan mengenai pelaksanaannya. Oleh karena itu, hak ulayat dapat diakui sepanjang menurut kenyataan masih ada. Maksudnya adalah apabila di daerah-daerah dimana hak itu tidak ada lagi, maka tidak akan dihidupkan kembali.

Pelaksanaan tentang tanah adat/hak ulayat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria diatur di dalam pasal 3 yang berbunyi sebagai

berikut : *“Pelaksanaan hak ulayat harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Sesuai dengan apa yang diterangkan dalam penjelasan umumdisini ditegaskan pula bahwa kepentingan sesuatu masyarakat harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih tinggi dan lebih luas”.*

Oleh sebab itu, pelaksanaan tanah adat/hak ulayat secara mutlak, yaitu seakan-akan anggota-anggota masyarakat iu sendirilah yang berhak atas tanah wilayahnya itu, dan seakan hanya di peruntukan masyarakat hukum adat itu sendiri. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria dan hukum tanah nasional, bahwasanya hak ulayat tidak di hapus, tetapi juga tidak akan mengaturnya, dalam artian adalah mengatur hak ulayat dapat berakibat melanggengkan atau melestarikan eksistensinya. Karena pada dasarnya tanah adat/hak ulayat hapus dengan sendirinya melalui proses alamiah, yaitu dengan menjadi kuatnya hak-hak perorangan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan(Supardi,2012:9).

Tanah adat/hak ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia suatu kekuatan ghaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat sebagai unsur pendukung utama bagi kebidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa.

B. Landasan Teori

Membahas permasalahan yang diajukan dalam Tesis ini, peneliti menggunakan 2 (dua) landasan teori, yakni Teori Efektivitas dan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman.

1. Teori Efektivitas

Teori efektivitas yang merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program.

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil, atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Robbins memberikan definisi efektivitas sebagai tingkat pencapaian organisasi dalam jangka pendek dan jangka panjang. Efektivitas organisasi adalah konsep tentang efektif dimana sebuah organisasi bertujuan untuk menghasilkan.

Efektivitas dapat didefinisikan dengan empat hal yang menggambarkan tentang efektivitas, yaitu :

1. Mengerjakan hal-hal yang benar, dimana sesuai dengan yang seharusnya diselesaikan sesuai dengan rencana dan aturannya.
2. Mencapai tingkat diatas pesaing, dimana mampu menjadi yang terbaik dengan lawan yang lain sebagai yang terbaik.

3. Membawa hasil, dimana apa yang telah dikerjakan mampu memberi hasil yang bermanfaat.
4. Menangani tantangan masa depan efektivitas pada dasarnya mengacu pada sebuah keberhasilan atau pencapaian tujuan.

Steers mengemukakan bahwa: “Efektivitas adalah jangkauan usaha suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasarannya tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa memberi tekanan yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya”. Adapun (Martoyo 1998:4) memberikan definisi sebagai berikut: “Efektivitas dapat pula diartikan sebagai suatu kondisi atau keadaan, dimana dalam memilih tujuan yang hendak dicapai dan sarana yang digunakan, serta kemampuan yang dimiliki adalah tepat, sehingga tujuan yang diinginkan dapat dicapai dengan hasil yang memuaskan”.

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum., bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.

Teori Efektivitas (Soerjono Soekanto,1988:53) Hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode

berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur. Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi-kondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata.

Jika yang akan dikaji adalah efektivitas perundang-undangan, maka penulis dapat mengatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor yaitu pengetahuan tentang substansi perundang-undangan, cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut, institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya, dan bagaimana proses lahirnya suatu peraturan perundang-undangan (Achmad Ali, 2010:379).

Teori efektivitas jika dikaitkan dengan PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, penulis ingin melihat sejauh mana peran PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai program pemerintah dalam pemerataan pensertifikatan tanah khususnya Di Kabupaten Manggarai.

Jika dikaitkan dengan teori efektivitas Soerjono Soekanto, faktor yang menentukan hukum itu efektif atau tidak salah satunya adalah para pembentuk hukum. Pemerintah sebagai lembaga yang membentuk aturan hukum (Peraturan Pemerintah) jika tidak melaksanakan tugas dan wewenangnya itu dengan maksimal maka hal yang mungkin terjadi adalah hukum tersebut tidak akan efektif dalam penerapannya dalam masyarakat.

2. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum

meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan:

“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatife ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan(Marzuki,2005:24).

Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan (Achmad Ali, 2002 : 8).

Substansi hukum menurut Friedman adalah (Lawrence M. Friedman, Op.cit): *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”*.

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:

“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka

bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik (Munir Fuady, 2007 : 40). Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya (Acmad Ali, 2002 : 97).

