

## **SKRIPSI**

# **TINJAUAN HUKUM TERHADAP PELAKSANAAN PROSEDUR PENERBITAN SERTIFIKAT TANAH UNTUK PERTAMA KALI DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MAKASSAR**



**OLEH**

**PUTRI CUT KEUMALAHAYATI**

**B12113310**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2017**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN HUKUM TERHADAP PELAKSANAAN PROSEDUR  
PENERBITAN SERTIFIKAT TANAH UNTUK PERTAMA KALI DI  
KANTOR PERTANAHAN KOTA MAKASSAR**

**OLEH**

**PUTRI CUT KEUMALAHAYATI**

**B 121 13 310**

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana  
pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2017**

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN HUKUM TERHADAP PELAKSANAAN PROSEDUR  
PENERBITAN SERTIFIKAT TANAH UNTUK PERTAMA KALI DI  
KANTOR PERTANAHAN KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

**PUTRI CUT KEUMALAHAYATI**  
**B121 13 310**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk  
Dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Prodi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Selasa, 28 Februari 2017  
Dan Dinyatakan Diterima


**Panitia Ujian**

**Ketua**



**Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.**  
**NIP. 19570101 198601 1001**

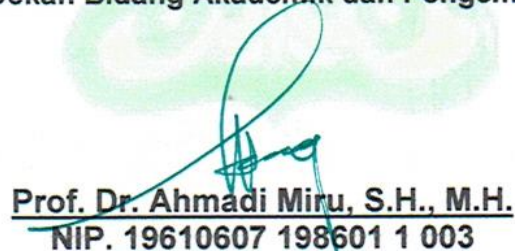
**Sekretaris**



**Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.**  
**NIP. 19641123 199002 2001**

**A.n. Dekan**

**Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan**



**Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H.**  
**NIP. 19610607 198601 1 003**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Putri Cut Keumalahayati  
Nomor Induk : B121 13 310  
Prodi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Pelaksanaan  
Prosedur Penerbitan Sertifikat Tanah  
Untuk Pertama Kali Di Kantor  
Pertanahan Kota Makassar.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi

Makassar, Februari 2017

Pembimbing I

  
Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.  
NIP. 19570101 198601 1001

Pembimbing II

  
Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.  
NIP.19641123 199002 2001



**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jl. Perintis Kemerdekaan KM.10 Makassar 90245 Telp/Fax : (0411)584686,587219, E-mail:hukum@unhas.ac.id

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

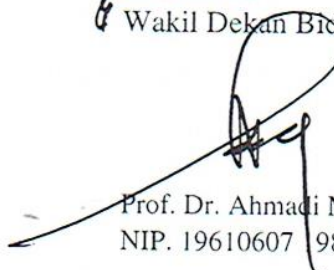
Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : PUTRI CUT KEUMALAHAYATI  
Nomor Pokok : B12113310  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Prosedur Penerbitan Sertifikat Tanah Untuk Pertama Kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Februari 2017

a.n. Dekan  
Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan.

  
Prof. Dr. Ahmadi Miru,SH.,MH  
NIP. 19610607 98601 1 003

## **KATA PENGANTAR**

Alhamdulillahirabbilalamin segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia yang senantiasa dicurahkan kepada penulis sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Salam dan shalawat kepada Baginda Rasulullah Muhammad S.A.W yang selalu menjadi contoh panutan yang baik dalam segala tingkah dan perbuatan yang kita lakukan sehingga dapat bernilai ibadah di sisi Allah SWT. Semoga semua hal yang penulis lakukan berkaitan dengan penyelesaian skripsi ini dapat bernilai ibadah di sisi-Nya. Aamiin.

Penyelesaian skripsi ini telah dilakukan dengan segenap kemampuan yang telah penulis curahkan didalamnya. Namun demikian, maksimalnya usaha dan doa penulis, penulis pun menyadari bahwa penulisan skripsi ini memiliki nilai yang tidak semua orang dapat menilai baik karena sesungguhnya kesempurnaan itu hanya milik Allah SWT. Oleh karena itu, segala bentuk saran dan kritik yang membangun sangat penulis harapkan agar kedepannya dapat membuahakan tulisan yang lebih baik. Aamiin.

Penulis sepenuhnya menyadari bahwa dalam proses tugas akhir ini, banyak sekali pihak yang membantu penulis hingga skripsi ini dapat

diselesaikan. Untuk itu, maka penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan Wakil Rektor, staf serta jajarannya.
2. Ibu Prof. Dr. A. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Bapak Dr. Hamzah Halim, S.H., MH. Selaku Waki Dekan III.
3. Ketua Program Studi S1 Hukum Administrasi Negara beserta seluruh Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Univesitas Hasanuddin yang telah membimbing dan mengarahkan penulis selama menjalani proses perkuliahan di Fakultas Hukum Univesitas Hasanuddin hingga penulis dapat menyelesaikan studinya.
4. Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H.,M.H. selaku Penasihat Akademik selama menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
5. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. selaku Pembimbing I dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku Pembimbing II, terima kasih atas segala kesabaran, petunjuk, saran, bimbingan dan waktu yang diluangkan untuk penulis.
6. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H.,M.H., serta Bapak Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H. selaku

dewan penguji yang telah memberikan masukan dan saran-sarannya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.

7. Narasumber yang memberikan pendapatnya dalam skripsi ini yaitu Kepala Sub Seksi Penetapan Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kota Makassar, Bapak Muhammad Thamrin. Kepala Seksi Survei Pemetaan dan Pengukuran Kantor Pertanahan Kota Makassar, Bapak Taufik. Kepala Sub Seksi Tematik dan Potensial Tanah Kantor Pertanahan Kota Makassar, Bapak Susan Surhajana. Serta Kak Asmiyati Anis selaku staff Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Makassar yang membantu penulis dalam proses penelitian.
8. Staff Bagian Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Bapak Rony, Bapak Bunga, Bapak Usman, Bapak Ramalang, Bapak Hakim, Kak Tri, Kak Lina, Kak Tia dan lain-lain yang penulis tidak dapat menyebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam pengurusan berkas ujian skripsi.
9. Terima kasih sebesar-besarnya kepada Orang Tua Penulis, Bapak Drs.H. Supardjono Umar dan Almarhumah Hj. Endah Ekarini yang senantiasa mendukung penulis dalam setiap aktivitas penulis sejak masih kanak-kanak hingga dewasa serta selalu mendidik dan mendoakan penulis. Meskipun kali ini ibunda telah tiada namun jasa-jasa almarhum sebagai ibu tidak akan pernah penulis lupakan, Terima kasih telah melahirkan penulis ke dunia. Ragamu mungkin telah tiada namun engkau selalu hidup di dalam hati, Mah.



10. Ibunda Emma Erni Harun yang senantiasa mendukung penulis dan berperan menggantikan ibu penulis. Meskipun tidak lahir dari rahimmu, tapi kami lahir dari hatimu, ummy.
11. Saudari-saudariku tersayang, kakak Putri Joice Johana, Putri Juwita Permatahati, S.H. Adikku, Putri Jelita Kusumawati yang semoga cepat menyusul menjadi S.H., dan Putri Adinda Citra Ceria yang selalu kompak tidak hanya sebagai saudara tapi sebagai teman juga
12. Opa dan Oma penulis, Bapak Mursidi dan Hj. Doris Umar, Ma epin, Om Visi, Om Iman, Tante Yuli, Kak Wati, Kak Budi, Ian, Angga, Tante Ika Mustika Putri S.H. yang semuanya senantiasa memberi dukungan khususnya finansial penulis. Terkhusus bagi Almh. Ma Ica, yang layaknya berperan sebagai Ibu bagi penulis yang mengurus penulis sejak bayi hingga berusia dua puluh tahun.
13. Kakanda Dana Abrian, yang Insha Allah sebentar lagi S.T. yang senantiasa mendukung, membantu penulis, tempat berkeluh kesah dan meminta saran dan berdiskusi banyak hal, serta banyak mengajar penulis
14. Sahabat yang telah mengetahui cita-cita penulis sejak SMP hingga sekarang, A. St. Dianti Rahma Sanrima dan Nur Inayah Maghfira yang Insha Allah segera S.H.. Sejak SMA, Ayu Fratiwi Yusna, Ayu Sri Wahyu Ningsih, Auliya Munawwarah, Ilma Tina, dan Achmad Noor serta Teman-teman Exact One SMA Angkasa.

15. Sahabat dan Saudara seperjuangan selama di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Nurul Ilmi, Arridha Fajrin, Dwi Siti Huttami, Isnaeni, A. Windhasari, dan Nur Adilah Zainuddin yang telah menjadi keluarga penulis selama tiga tahun terakhir dan mudah-mudahan seterusnya yang tak henti-hentinya mendoakan penulis, tempat berbagi suka dan duka, tempat berkeluh kesah,
16. Teman-teman seperjuangan di UKM ALSA LC UNHAS, serta keluarga besar ALSA LC UNHAS.
17. Teman-teman KKN Tematik Kota Makassar Unhas Gelombang 93, Rofira Ambar, A. Nilawati Hasbi, Nur Latifa, Kakak Gilang Andika, Muh. Imran, dan Fachriz Muchtar.
18. Seluruh pihak yang membantu penulis yang tidak dapat penulis tuliskan satu persatu, terima kasih atas segala semangat, doa, saran yang diberikan kepada penulis hingga skripsi ini dapat terselesaikan.

Penulis juga memohon maaf sebesar-besarnya atas segala perbuatan dan ucapan yang sekiranya tidak berkenan. Segala bentuk kritik, masukan dan saran penulis harapkan guna penyempurnaan skripsi ini akhir kata, penulis berharap skripsi ini dapat berguna di kemudian hari dalam memberikan informasi kepada pihak-pihak yang membutuhkan. Wassalamu Alaikum Wr.Wb.

Makassar, Februari 2017

Penulis

## ABSTRAK

**Putri Cut Keumalahayati (B12113310)**, Tinjauan Hukum terhadap Pelaksanaan Prosedur Penerbitan Sertifikat Tanah Untuk Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Dibimbing oleh Achmad Ruslan dan Sri Susyanti Nur.

Penulisan hukum ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan prosedur penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Untuk mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah dari pendaftaran tanah pertama kali dikaitkan dengan asas sederhana, asas aman, dan asas terjangkau yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar, serta untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menghambat dalam pelaksanaan prosedur penerbitan sertifikat hak milik atas tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

Penelitian hukum ini merupakan penelitian yang bersifat kualitatif dan apabila dilihat dari tujuannya termasuk dalam penelitian hukum deskriptif. Jenis data yang digunakan meliputi data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan meliputi: wawancara, observasi lapangan dan studi kepustakaan baik berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen dan sebagainya.

Berdasarkan penelitian ini diperoleh hasil bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Makassar dapat disimpulkan: Bahwa ketepatan waktu dalam proses penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali untuk saat ini belum cukup baik dalam pelaksanaannya. Hal tersebut dikarenakan beberapa hal yaitu 1) masyarakat yang kurang memahami mengenai persyaratan dalam melaksanakan pendaftaran tanah pertama kali. Tidak adanya tabel atau brosur yang menjelaskan prosedur pendaftaran tanah serta biaya dalam pendaftaran tanah, serta kurangnya sosialisasi dari pihak Kantor Pertanahan Kota Makassar terhadap pemohon yang melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali, 2) kurangnya koordinasi antara pemohon dengan pihak kantor pertanahan Kota Makassar dalam melaksanakan proses pengukuran dan penetapan batas-batas bidang tanah. 3) Tidak adanya partisipasi pegawai kantor pertanahan Kota Makassar dalam membantu pemohon dalam pengecekan berkas melalui pin di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Adapun masalah yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Makassar yaitu 1) kurangnya sumber daya manusia yang menyebabkan keterlambatan waktu dalam proses penerbitan sertifikat tanah yang tidak sesuai dengan SOP (Standar Operasional Prosedur). 2) Tidak lengkapnya alas hak pemohon sehingga memperlambat dalam proses penerbitan sertifikat tanah 3) Kurangnya peralatan teknis seperti komputer untuk pemetaan..

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	iv
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	xi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xv
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Teori Pengambilan Keputusan.....	11
1. Tindakan Pemerintah.....	11
2. Keputusan Tata Usaha Negara .....	17
B. Pendaftaran Tanah .....	22
1. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	22
2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah .....	24

3. Asas-Asas Pendaftaran Tanah.....	27
4. Tujuan Pendaftaran Tanah .....	30
5. Sistem Pendaftaran Tanah .....	33
6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah .....	34
7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali .....	41
8. Penyelenggara Pelaksana Pendaftaran Tanah Pertama Kali ..	43
C. Sertifikat Tanah .....	46
1. Pengertian Sertifikat Tanah .....	46
2. Pemberian Sertifikat Hak Milik Atas Tanah.....	48
3. Kegunaan Sertifikat Tanah .....	52
4. Sertifikat Cacat Hukum .....	53
D. Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Dalam Pendaftaran Tanah Pertama Kali .....	61
BAB III METODE PENELITIAN.....	64
1. Jenis Penelitian.....	64
2. Lokasi Penelitian.....	64
3. Jenis dan Sumber Data .....	64
4. Teknik Pengumpulan Data.....	65
5. Analisis Data.....	66
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	67
A. Deskripsi Lokasi .....	67
1. Keadaan Kota Makassar.....	67
2. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kota Makassar.....	70

B. Pelaksanaan Prosedur Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar .....	.76
C. Faktor-Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Prosedur Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar.....	.89
BAB V PENUTUP .....	.94
A. Kesimpulan .....	.94
B. Saran.....	.96
DAFTAR PUSTAKA.....	.98

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1 Alur konversi, pengakuan dan penegasan hak .....	.54
Gambar 2 Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kota Makassar.....	.68

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Luas Wilayah Kota Makassar.....	.62
Tabel 2 Tanggapan Tentang Responden Ketepatan Waktu .....	.75
Tabel 3 Tanggapan Tentang Responden Ketepatan Biaya .....	.78
Tabel 4 Tanggapan Responden Tentang Pengetahuan Prosedur.....	.80
Tabel 5 Tanggapan Responden Terhadap Kinerja Kantor Pertanahan Kota Makassar.....	.81
Tabel 6 Rekapitulasi Permohonan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Tahun 2016 .....	.84



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak dapat dipisahkan dari tata kehidupan makhluk hidup, seperti menjadi sarana tempat tinggal maupun menjadi sumber untuk mencari nafkah bagi kelangsungan hidup makhluk hidup. Dimana dewasa ini tanah merupakan salah satu modal utama dalam rangka untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Oleh karena itu tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Mayoritas orang ingin memiliki dan menguasai tanah karena ingin memenuhi kebutuhan hidup. Bagi kebanyakan manusia, tanah merupakan kebutuhan pokok yang harus dimiliki, selain makanan dan pakaian. Tanah merupakan komoditas pemenuhan kebutuhan hidup yang harus dimiliki agar hidup lebih sejahtera. Secara psikologis manusia, terutama sebuah keluarga sejahtera, tidak akan merasa tenang sebelum memiliki sendiri tanah dan bangunan rumah sebagai tempat bernaung.

Tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia, hak-hak atas kepemilikan tanah pun diatur oleh konstitusi (UUD 1945) yang berlaku di Indonesia sebagai Negara Hukum. Adapun di dalam konstitusi (UUD 1945) pengaturan terhadap atas

tanah menggunakan istilah *Agraria* yang mempunyai cakupan yang lebih luas yaitu bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Konstitusi yang mengatur pertanahan secara khusus seperti hak-hak atas kepemilikan tanah yaitu diatur di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang sering dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA memuat dasar-dasar pemerataan distribusi kepemilikan tanah (*Land reform*), dan adapun tujuan diundangkannya UUPA adalah untuk memberikan jaminan pastian hukum. Tujuan tersebut dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu :<sup>1</sup>

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum tersebut termuat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang berbunyi:

*“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur Peraturan Pemerintah.”*

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), Hlm: 69

Dari ketentuan tersebut dipahami bahwa pendaftaran tanah ditujukan kepada pemerintah sebagai penguasa tertinggi terhadap tanah.<sup>2</sup> Beranjak dari ketentuan tersebut maka terbitlah Peraturan Pemerintah sebagai implementasi dari Pasal 19 UUPA tersebut, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan adanya Peraturan tersebut, diharapkan pelaksanaan pendaftaran tanah agar dilaksanakan secepatnya agar terciptanya kepastian hukum dan mengurangi sengketa tanah.

Namun seiring dengan perkembangan zaman dan tuntutan akan kepastian hukum hak atas tanah maka Peraturan tersebut diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang juga menyatakan bahwa PP No. 10 Tahun 1961 tidak berlaku lagi.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mempunyai ketentuan-ketentuan yang bukan hanya pelaksanaan Pasal 19 UUPA, Tetapi sebagai Peraturan Pemerintah yang menjadi Tulang Punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> R Soehadi, *Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, (Surabaya: Usana Offset Printing), hlm : 53.

<sup>3</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm: 5.

Adapun dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menjelaskan pengertian Pendaftaran Tanah yang termuat dalam Pasal 1 angka 1, yaitu:

*“Serangkaian Kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan 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 atas milik satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.*

Definisi Pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: *Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembukuan yang kuat.*<sup>4</sup>

Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan **Sertifikat Tanah** atau sertifikat hak-hak atas tanah sebagai tanda bukti yang sah.

Di Indonesia sertifikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat 2

---

<sup>4</sup> Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *“Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm: 138.

huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977. Kajian mengenai kekuatan berlakunya sertifikat sangat penting karena *pertama*, sertifikat memberikan kepastian hukum kepemilikan tanah sehingga dapat mencegah sengketa tanah. *Kedua*, dengan kepemilikan sertifikat, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, ketertiban umum, dan kesusilaan. Selain itu, sertifikat memiliki nilai ekonomi yang tinggi apabila dijadikan investasi untuk masa depan.

Kebijakan agraria merupakan bagian dari otonomi daerah yaitu pendelagasian wewenang Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah dalam hal pertanahan. Otonomi Daerah sebagai respon terhadap tuntutan perubahan atas pola kebijakan Negara yang sentralistis, sehingga Pemerintahan dapat diharapkan akan memberdayakan daerah secara lebih optimal.<sup>5</sup>

Badan Pertanahan Nasional sesuai dalam Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015 mempunyai kewenangan untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.

Bedasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk melaksanakan fungsi Badan Pertanahan Nasional didaerah maka diterbitkanlah Keputusan Badan

---

<sup>5</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kompas, 2013), hlm: 13.

Pertanahan No. 1 Tahun 1989 yang bertujuan untuk membentuk kantor pertanahan ditingkat kota dan kabupaten.

Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah instansi vertikal BPN kota/kabupaten yang berada dibawah tanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan. Dimana mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi BPN yang bersangkutan yang dipimpin oleh seorang kepala.

Agar terciptanya pelaksanaan yang baik, maka pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar harus tunduk pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional/PERKABAN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pemerintahan sebagai tolok ukur Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam penerbitan sertifikat tanah secara nasional, regional maupun sektoral. Kantor Pertanahan Kota Makassar diharapkan agar dalam proses penerbitan sertifikat tanah dari pendaftaran tanah pertama kali, terselenggaranya asas-asas pendaftaran tanah sehingga terjaminnya kepastian hukum yang baik bagi pemegang hak serta meminimalisirnya keluhan-keluhan masyarakat dalam melaksanakan pendaftaran tanah. Yang dimana asas-asas pendaftaran tanah tersebut telah sesuai dengan tujuan dari Perkaban No. 1 Tahun 2010.

Untuk mendapatkan sertifikat tanah pertama kali, pemohon terlebih dahulu melaksanakan pendaftaran tanah pertama kali,

yang diharapkan sesuai dengan asas-asas pendaftaran tanah. *Asas Sederhana* yang dimaksud ketentuan pokok dan prosedur dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang melaksanakan pendaftaran tanah serta tidak mempersulit masyarakat dalam mengurus sertifikat tanah. *Asas Aman* dimaksudkan pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat oleh pemohon serta pemerintah sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum yang baik sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. *Asas Terjangkau*, bahwa tarif pendaftaran tanah tidak mempersulit masyarakat dalam mengurus sertifikat tanah. Sehingga tercapainya target pendaftaran tanah dan tata tertib pertanahan di Kota Makassar.

Permasalahan yang banyak timbul dalam bidang pertanahan di Kota Makassar yaitu masih banyaknya bidang-bidang tanah yang belum bersertifikat, sehingga untuk mencapai kepastian tata tertib pertanahan di Kota Makassar belum terlaksana dengan baik. Adapun mengenai masih minimnya kualitas pelaksanaan dalam proses penerbitan sertifikat tanah menyebabkan banyaknya keluhan-keluhan masyarakat Kota Makassar selaku pemohon terhadap kinerja Kantor Pertanahan Kota Makassar

Serta kondisi birokrasi yang terkesan lamban dan rumit dalam melaksanakan penerbitan sertifikat tanah mengakibatkan keluhan-keluhan masyarakat, sebagian masyarakat menjadi

apatis untuk melakukan sertifikasi tanah. Selain itu kurangnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur dan mekanisme yang seharusnya untuk menerbitkan sertifikat tanah di Kota Makassar membuat pelaksanaan pendaftaran tanah terkesan rumit. Biaya dalam melakukan pendaftaran sertifikat tanah tidak sesuai dengan PP No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Adapun biaya yang sering kita dengar untuk melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali dikeluarkan cukup mahal, dan mengeluarkan biaya yang sangat besar. Yang pada akhirnya mengakibatkan pemohon ekonomi lemah merasa enggan untuk melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kota Makassar. Serta kemampuan aparaturnya yang minim dan lalai dalam pelaksanaan penerbitan sertifikat tanah sehingga menghasilkan sertifikat tanah khususnya atas hak milik yang cacat administrasi atau sertifikat yang tidak sah merupakan deretan keluhan yang menggambarkan pelaksanaan dalam penerbitan sertifikat tanah pertama kali yang memprihatinkan.

Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagaimana kewenangannya memiliki fungsi melaksanakan pengurusan menerbitkan sertifikat tanah sesuai dengan hak-hak atas tanah diharapkan dapat memberikan pelaksanaan tugas yang optimal



kepada masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku. Serta, karena sertifikat tanah ini merupakan produk yang diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara, diharapkannya sikap kehati-hatian pejabat tata usaha negara dalam menerbitkan sertifikat tanah. Sehingga dapat meminimalisir sengketa pertanahan dan terciptanya masyarakat yang taat hukum dan tertib administrasi dalam bidang pertanahan.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Pelaksanaan Prosedur Penerbitan Sertifikat Tanah Untuk Pertama Kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar.
2. Faktor-Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Prosedur Penerbitan Sertifikat Tanah Untuk Pertama Kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Mengetahui Pelaksanaan dan Prosedur Penerbitan Sertifikat Tanah Untuk Pertama Kali di Kantor Badan Pertanahan Kota Makassar
2. Untuk Mengetahui Faktor-Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan dan Prosedur Penerbitan Sertifikat Tanah Untuk Pertama Kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Secara Teortis**

Hasil Penelitian ini diharapkan untuk menambah pemahaman ilmu Hukum Administrasi Negara yang khususnya terhadap pelaksanaan para administrasi negara dalam penerbitan sertifikat tanah di bidang pertanahan

### **2. Secara Praktis**

Secara Praktis penelitian ini diharapkan berguna untuk penulis dan masyarakat sehingga dapat menambah pengembangan Ilmu Pengetahuan bidang hukum khususnya dalam hal kesadaran hukum masyarakat dalam pendaftaran hak atas tanah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Teori Pengambilan Keputusan Tata Usaha Negara**

Pengambilan Keputusan Tata Usaha Negara adalah bagian kunci dalam kegiatan administrasi pemerintahan. Kegiatan tersebut merupakan tindakan pemerintahan berdasarkan hukum bersegi satu. Untuk menjalankan fungsi pemerintahan, dalam melakukan pengambilan keputusan diharapkan sikap kehati-hatian pejabat tata usaha negara dalam menentukan keputusan dan sesuai dengan syarat sahnya keputusan. Adapun pengertian tindakan pemerintahan dalam mengambil suatu keputusan tata usaha negara akan dibahas sebagai berikut.

#### **1. Tindakan Pemerintah**

##### **A. Pengertian Tindakan Pemerintah**

Pemerintah melakukan berbagai tindakan untuk dapat menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan yang disebut dengan tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*, jamak = *bestuurshandelingen*). Tindakan pemerintah adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurorgan*) dalam menjalankan fungsi

pemerintahan (*bestuursfunctie*).<sup>6</sup> Dalam negara hukum modern (*welfarestate*), pemerintah memiliki tugas yang lebih luas daripada hanya menjalankan undang-undang sebab lapangan pekerjaan pemerintah meliputi tugas penyelenggara kesejahteraan umum.

Terdapat dua pengertian mengenai pemerintahan, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Menurut teori *Trias Politica* (teori pemisahan kekuasaan) dari Monstequieu, pemerintahan dalam arti luas terbagi atas tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif.

Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit yaitu hanya meliputi kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif, *bestuur*, *bestuurzog*) atau tidak termasuk kekuasaan membuat undang-undang (legislatif) dan menegakkan undang-undang (yudikatif) serta fungsi kepolisian. Pengertian pemerintahan yang akan dibahas dalam skripsi ini merupakan pengertian tindakan pemerintahan dalam arti sempit.

## B. Bentuk-Bentuk Tindakan Pemerintah

Terdapat dua bentuk tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) yang dilakukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan, yakni tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*) dan tindakan berdasarkan fakta/bukan berdasarkan hukum

---

<sup>6</sup> Sadjijono, *Memahami Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi negara*, (Yogyakarta: Laksbang, 2008), Hlm: 84

(*feitelijkhandeling*)<sup>7</sup>. E. Utrecht mengartikan “*bestuurhandeling*” dengan “perbuatan pemerintah” serta menyebutkan dua bentukan tindakan pemerintah ini (*rechtshandeling* dan *feitelijkhandeling*) sebagai dua golongan besar perbuatan pemerintah.

1. Tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*)

Menurut R.J.H.M Huisman (sebagaimana dikutip oleh Ridwan H.R.), tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum tertentu.

<sup>8</sup>Tindakan berdasarkan hukum dari pemerintah berarti tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang menimbulkan akibat hukum tertentu berupa hak dan kewajiban, seperti tercipta atau hapusnya hak dan kewajiban tertentu. Menurut H.D. van Wijk/Williem Konjnebelt (sebagaimana dikutiip oleh Sadjijono), akibat hukum tindakan pemerintah tersebut dapat berupa :<sup>9</sup>

1. Menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban dan kewenangan yang ada;
2. Menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau obyek yang ada;
3. Terdapat hak-hak kewajiban, kewenangan ataupun status yang ditetapkan

---

<sup>7</sup> Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara, Jilid I*, (Bandung: Penerbit Alumni,1983), Hlm: 40-41

<sup>8</sup> Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo.2007) Hlm: 109-110

<sup>9</sup> Sadjijono , op.cit, Hlm: 85

Ada dua bentuk tindakan hukum pemerintah, yaitu tanda hukum pemerintah berdasarkan hukum publik dan tindakan hukum pemerintahan berdasarkan hukum privat. Perbedaan antara tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat akan melahirkan akibat hukum yang berbeda pula.

Tindakan hukum publik (*publiekrechtshandeling*) berarti bahwa tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah didasarkan pada hukum publik dalam keudukannya sebagai pemegang jabatan pemerintahan yang dilakukan berdasarkan kewenangan pemerintah yang bersifat hukum publik yang hanya dapat lahir dari kewenangan yang bersifat hukum publik pula. Tindakan hukum publik dibagi menjadi dua bentuk, yakni tindakan hukum publik bersifat sepihak (*eenzijdig publiekrechtelijke handeling*) dan tindakan hukum publik yang bersifat berbagai pihak, yakni dua atau lebih atau menurut E. Utrecht disebut dengan tindakan hukum publik bersegi satu dan tindakan hukum publik bersegi dua.

Dikatakan sebagai tindakan hukum publik bersegi satu (bersifat sepihak) karena alat-alat perlengkapan pemerintah memiliki kekuasaan istimewa dalam melakukan atau tidak melakukan tindakan tergantung kehendak sepihak dari badan atau pejabat tata usaha negara yang memiliki wewenang pemerintahan untuk berbuat demikian. Tindakan hukum publik yang bersifat sepihak

(bersegi satu) ini disebut dengan "*beschikking*" atau dalam Bahasa Indonesia disebut dengan istilah "keputusan" atau "ketetapan".<sup>10</sup> Selain itu dikatakan tindakan hukum publik bersegi dua merupakan persesuaian kehendak antara dua pihak atau lebih (pemerintah dan pihak lain) yang diatur dalam suatu ketentuan publik. Contoh tindakan hukum publik bersegi dua adalah "*kortvband contract*" (perjanjian kerja yang berlaku selama jangka pendek) antara swasta dengan pemerintahan.

Sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah yang didasarkan pada hukum privat dalam kedudukannya sebagai badan hukum dan bukan tugas untuk kepentingan umum sehingga tindakannya didasarkan pada hukum privat. Contoh tindakan hukum privat misalnya jual beli tanah dan jual beli barang yang dilakukan oleh pemerintah dalam hubungan hukum perdata.

## 2. Tindakan berdasarkan fakta (*feitelijkhandeling*)

Tindakan berdasarkan fakta adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat hukum. Menurut Kuntjoro Probopranoto, tindakan berdasarkan fakta ini tidak relevan karena tidak mempunyai hubungan langsung dengan kewenangannya. Tindakan berdasarkan fakta yang dilakukan oleh pemerintah

---

<sup>10</sup> Ridwan H.R., *opcit*, Hlm: 111

misalnya tindakan meresmikan gedung-gedung, monumen dan menyelenggarakan upacara-upacara serta kegiatan lainnya yang tidak menimbulkan akibat hukum.<sup>11</sup>

### C. Unsur-Unsur Tindakan Hukum Pemerintah

Menurut E. Utrecht tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan pemerintah yang terpenting dalam hal pelaksanaan tugas pemerintahan. Adapun unsur-unsur tindakan hukum pemerintah menurut Ridwan H.R (mengutip pendapat Muchsan) yaitu :<sup>12</sup>

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang Hukum Administrasi Negara
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat
- e. Perbuatan hukum administrasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (mengedepankan asas legalitas atau *wetmatigheid van bestuur*)

Perlunya asas legalitas dalam setiap tindakan hukum pemerintah mengingat bahwa wewenang sebagai dasar pemerintah dalam melakukan berbagai tindakan bersumber pada peraturan perundang-undangan.

---

<sup>11</sup> Sadjijono, *opcit*, Hlm : 84

<sup>12</sup> Ridwan H.R. *opcit*, Hlm: 112-113



## 2. Keputusan Tata Usaha Negara

### A. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN) merupakan tindakan hukum publik pemerintah yang bersegi satu atau bersifat sepihak (*eenzijdge publiekrechtelijke handeling*). Istilah Keputusan Tata Usaha Negara pertama kali diperkenalkan oleh Otto Meyer dengan istilah "*verwaltungsakt*" (Jerman). Istilah ini diperkenalkan di Belanda oleh C.W. van der pot dan C. Van Vollenhoven dengan istilah "*beschikking*". Istilah "*beschikking*" diperkenalkan di Indonesia oleh WF. Pins dan diterjemahkan dengan istilah "ketetapan" (E. Utrecht, Bagir Manan), "penetapan" (Prajudi Amtosudirjo), dan "keputusan" (Philipus M. Hadjon).<sup>13</sup>

Menurut E. Utrecht, *beschikking* diartikan sebagai perbuatan hukum publik (yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa).

Bedasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa :

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturran perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata.

---

<sup>13</sup> Ridwan H.R. *opcit*, Hlm : 139-140

Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa:

Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan atau ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dari pemaparan beberapa pengertian mengenai KTUN di atas, dapat disimpulkan bahwa KTUN merupakan tindakan hukum publik bersegi satu (sepihak) yang dilakukan oleh pemerintah, melalui alat-alat perlengkapan pemerintahan (badan atau pejabat tata usaha negara), yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara ( sebagai bentuk pernyataan kehendak), berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final, serta menimbulkan akibat hukum tertentu (dalam bidang administrasi) bagi seseorang atau badan hukum.

#### B. Unsur-Unsur KTUN

Bedasarkan pada definisi yang dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan unsur-unsur dari KTUN (*beschikking*), yakni:<sup>14</sup>

- a. Pernyataan kehendak yang bersifat sepihak (bersegi satu);
- b. Dikeluarkan oleh organ pemerintahan;
- c. Berdasarkan pada norma wewenang yang diatur dalam hukum publik;

---

<sup>14</sup> Sadjijono, *opcit*, Hlm: 94-95

- d. Ditujukan untuk hal-hal yang bersifat khusus atau peristiwa konkret dan individual;
- e. Dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi;

Unsur-unsur KTUN berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu:

- a. Ketetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
- c. Yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

#### C. Syarat Sah KTUN

Suatu KTUN yang sah akan dengan sendirinya memiliki kekuatan hukum, baik kekuatan hukum formal maupun kekuatan hukum materil. Hal ini kemudian melahirkan prinsip praduga *rehtmmatig (presumption iustitae causa)* yaitu setiap Keputusan Tata Usaha Negara dikeluarkan oleh pemerintah dianggap sah menurut hukum sampai terbukti sebaliknya melalui suatu pembatalan dari pengadilan.

Menurut Van der Pot, terdapat empat syarat yang harus dipenuhi agar suatu Keputusan Tata Usaha Negara berlaku sebagai ketetapan (keputusan) yang sah, yaitu :<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Djenal Hoesen Koesomahatmaja, *opcit*, Hlm: 80

- a. Ketetapan harus dibuat oleh alat pemerintah (*organ*) yang berwenang (*bevoegd*);
- b. Pembentukan kehendak alat pemerintahan yang membuat ketetapan tidak boleh memuat kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*);
- c. Ketetapan harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatnya harus juga memperhatikan cara (*procedure*) membuat ketetapan itu, bilamana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut;
- d. Isi dan tujuan ketetapan itu, harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar

Sedangkan menurut Kuntjoro Purbopranoto (sebagaimana dikutip oleh Sadjijono), ada dua syarat yang harus dipenuhi agar Keputusan Tata Usaha Negara yang dibuat oleh pemerintah menjadi keputusan yang sah. Kedua syarat tersebut yakni:<sup>16</sup>

- a) Syarat Materi, meliputi:
  - 1) alat pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang (*berhak*);
  - 2) dalam kehendak alat pemerintahan yang membuat keputusan tidak boleh ada kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*);
  - 3) keputusan harus dibentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus juga memperhatikan prosedur membuat keputusan bilamana prosedur itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan itu (*rechtmatig*);
  - 4) isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai (*doelmatig*).
- b) Syarat Formil, meliputi:
  - 1) Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubungan dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
  - 2) Harus diberi bentuk yang telah ditentukan;

---

<sup>16</sup> Sadjijono, *opcit*, Hlm: 100-101

- 3) Syarat-syarat berhubungan dengan pelaksanaan keputusan itu dipenuhi;
- 4) Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hak-hak yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu dan tidak boleh dilupakan;
- 5) Ditandatangani oleh pejabat pemerintahan yang berwenang membuat keputusan.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga diatur mengenai syarat sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yakni diatur dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

Syarat sahnya Keputusan meliputi:

- a. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- b. Dibuat sesuai dengan prosedur;
- c. Subtansi yang sesuai dengan objek Keputusan.

Bedasarkan ketentuan Pasal 52 ayat (2) dari Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa sahnya KTUN juga didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak memenuhi syarat tersebut diatas, maka akan menimbulkan kekurangan dan dapat mengakibatkan keputusan itu dianggap batal sama sekali atau pemberlakuaanya dapat digugat.

## **B. Pendaftaran Tanah**

### **1. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin *Capitastrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotaatio Terrens*). Dalam artian yang tegas *Cadastre* adalah *record* (rekaman dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).<sup>17</sup>

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dijelaskan mengenai pengertian pendaftaran tanah, yaitu: 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 ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Data fisik menurut Pasal 1 angka 6 PP 24/1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan

---

<sup>17</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), Hlm :18.

rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

Sedangkan Data Yuridis menurut Pasal 1 angka 7 PP No. 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah:

“Suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharanya.”<sup>18</sup>

Bedasarkan pengertian di atas pendaftaran tanah merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk kepentingan rakyat dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

Sedangkan penyelenggaraan pendaftaran tanah meliputi :

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur, dari peta dan pendaftaran surat ukur dapat diperoleh kepastian luas dan batas tanah yang bersangkutan;

---

<sup>18</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), Hlm: 72

2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain (baik hak atas tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftarkan itu;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Mengenai Sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali tentunya tidak akan terlepas dari bahasan mengenai pendaftaran tanah pertama kali, karena Sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali merupakan hasil kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

## **2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah**

Peraturan Perundang-undangan yang menjadi landasan hukum bagi pendaftaran tanah yaitu:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

- a) Pasal 19 UUPA:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.



- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal 6 meliputi :
- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas dan peralihan hak tersebut;
  - 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.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran yang dimaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut

b) Pasal 23 UUPA

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembenahannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang termaksud dalam Pasal 19
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnyanya peralihan dan pembebasan tersebut.

c) Pasal 32 UUPA

(1) Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian pula setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19

(2) Pendaftaran termaksud 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.

d) Pasal 38 UUPA

(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

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

Pasal 19 UUPA merupakan perintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ditujukan kepada pemerintah. Sedangkan Pasal 23, 32, dan 38 UUPA merupakan perintah untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah yang ditujukan kepada para pemegang

hak yang bersangkutan agar mereka memperoleh kepastian tentang hak mereka tersebut.<sup>19</sup>

2. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
3. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah  
Peraturan Menteri ini di undangkan sebagai implementasi atau pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

### **3. Asas-Asas Pendaftaran Tanah**

Penjelasan Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 menentukan bahwa asas pendaftaran tanah yaitu:<sup>20</sup>

1. Asas Sederhana

Dimaksudkan ketentuan pokok dan prosedur dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah;

---

<sup>19</sup> Boedi Harsono , *Hukum Agraria Indonesia sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), Hlm: 11-16

<sup>20</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), Hlm : 76-77

## 2. Asas Aman

Dimaksudkan pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Sesuai ketentuan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 yang menyebutkan, Sertifikat 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. Bahwa selama belum dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah.

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat 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 sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang

bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Bahwa orang yang tidak menuntut tanahnya yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau tidak mengajukan gugatan pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya.

### 3. Asas Terjangkau

Berarti keterjangkauan bagi para pihak untuk memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat (4) Pasal 19 UUPA, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

#### 4. Asas Mutakhir

Berarti kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Tugas dari Kantor Pertanahan selain sebagai sumber informasi/data, juga melakukan pendaftaran awal yang disebut sebagai *Recording of Title* dan dilanjutkan dengan *Continuous Recording*, artinya pendaftaran tersebut secara terus menerus berkesinambungan artinya selalu dimutakhirkan.

#### 5. Asas Terbuka

Berarti data pendaftaran tanah harus dipelihara secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

#### **4. Tujuan Pendaftaran Tanah**

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan peraturan dasar yang mengatur penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan dan pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Salah satu aspek yang dibutuhkan untuk tujuan tersebut adalah mengenai kepastian hak atas tanah (kepastian hukum), yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian hukum pemilikan tanah.

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:<sup>21</sup>

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. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan Sertifikat sebagai tanda buktinya;
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 rumah susun yang telah terdaftar;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Adapun mengenai kepastian hukum yang dimaksud adalah meliputi:

- 1) Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut. Kepastian berkenaan dengan siapakah pemegang hak atas tanah disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah.
- 2) Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-

---

<sup>21</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya: Arkola. 2003), Hlm: 157.

batas dan panjang serta lebar tanah ini disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah.

Tujuan pendaftaran tanah yang tercantum pada huruf a merupakan tujuan pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Disamping itu terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk tercapainya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Dengan demikian terselenggaranya pendaftaran tanah yang baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

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

- 1) Penyediaan data-data penggunaan tanah untuk Pemerintah ataupun untuk masyarakat agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar
- 2) Jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan



3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

## 5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk dan penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Menurut Boedi Harsono sistem pendaftaran tanah ada 2 (dua) macam, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, setiap pemberian atau penciptaan hak baru, peralihan serta pembebanannya dengan hak lain, harus dibuktikan dengan suatu akta.

Pada sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftarkan oleh pejabat pendaftaran tanah. Dalam sistem ini pejabatnya bersifat pasif sehingga ia tidak melakukan penyelidikan data yang tercantum dalam akta yang didaftar. Tiap kali melakukan penyelidikan data yang tercantum dalam akta yang didaftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Untuk memperoleh data yuridis yang diperlukan harus melakukan apa yang disebut "*tiitlesearch*" yang dapat memakan waktu lama dan biaya.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), Hlm: 76.

Pada sistem pendaftaran hak, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahan yang terjadi disediakan suatu daftar isian (register), atau disebut juga buku tanah. Buku tanah ini disimpan di kantor pertanahan dan terbuka untuk umum. Dalam sistem ini pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif dan sebagai tanda bukti hak diterbitkan Sertipikat yang merupakan salinan register (*certificate of title*).<sup>23</sup>

Sistem pendaftaran tanah akan mempengaruhi sistem publikasi yang digunakan pada suatu negara. Untuk itu perlu juga dibahas tentang sistem publikasi dalam pendaftaran tanah.

## **6. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah**

Sistem pendaftaran tanah tergantung pada asas hukum yang dibuat oleh negara dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Dikenal ada 2 (dua) macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plus iuris*.

Asas itikad baik berarti orang yang memperoleh hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang yang sah menurut hukum. Jadi asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beritikad baik, sehingga diperlukan daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem positif.

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Ibid*, Hlm : 77

Asas *nemo plus iuris* artinya orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Jadi pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Ia selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama orang lain. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif. Dengan adanya pendaftaran tanah diharapkan seseorang akan merasa aman tidak ada gangguan atas hak yang dipunyainya. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah tergantung pada sistem publikasi apa yang dipakai dalam melaksanakan pendaftaran tanah.

Adapun sistem publikasi dalam pendaftaran tanah itu antara lain :

#### 1. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, maka harus ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan Sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Maka apa yang tercantum dalam buku tanah dan Sertifikat yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak.

Pihak ketiga yang mempunyai bukti dan beritikad baik yang bertindak atas dasar bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak meskipun kemudian keterangan-keterangan yang tercantum di

dalamnya tidak benar. Pihak ketiga yang merasa dirugikan harus mendapat ganti rugi (kompensasi) dalam bentuk lain.

Ciri-ciri pokok sistem ini adalah:<sup>24</sup>

- a. Sistem ini menjamin sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah, walaupun ia ternyata bukan pemilik tanah yang sebenarnya. Jadi sistem ini memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah.
- b. Pejabat-pejabat pertanahan dalam sistem ini memainkan peranan yang aktif, yaitu menyelidiki apakah hak atas tanah yang dipindah itu dapat didaftar atau tidak, dan menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya serta apakah formalitas yang disyaratkan telah terpenuhi atau belum.
- c. Menurut sistem ini, hubungan antara hak dari orang yang namanya tercantum dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak tersebut didaftarkan.

Kebaikan dari sistem positif adalah:

- a. Adanya kepastian dari buku tanah, sehingga mendorong orang untuk mendaftarkan tanahnya;
- b. Pejabat pertanahan melakukan peran aktif dalam melaksanakan tugasnya;

---

<sup>24</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaanya*, (Bandung : Alumni, 1993), hlm : 32

- c. Mekanisme kerja dalam penerbitan Sertifikat Tanah mudah dimengerti oleh orang awam.

Sedangkan kelemahan dari sistem positif :

- a. Adanya peran aktif para pejabat pertanahan mengakibatkan diperlukannya jumlah petugas yang lebih banyak dan waktu yang lebih lama dalam pendaftaran tanah;
- b. Pemilik yang sebenarnya berhak atas tanah akan kehilangan haknya oleh karena kepastian dari buku tanah itu sendiri;
- c. Dalam penyelesaian persoalan maka segala hal yang seharusnya menjadi wewenang pengadilan ditempatkan dibawah kekuasaan administratif.

## 2. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistem ini surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.<sup>25</sup>

Jadi, jaminan perlindungan yang diberikan oleh sistem publikasi negatif ini tidak bersifat mutlak seperti pada sistem publikasi positif. Selalu ada kemungkinan adanya gugatan dari

---

<sup>25</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, ( Jakarta: PT. Raja Grafindo, 1994), Hlm: 93-94.

pihak lain yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.

Ciri pokok sistem ini adalah :

- a. Pendaftaran hak atas tanah tidak menjamin bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah jika ternyata di kemudian hari diketahui bahwa ia bukan pemilik sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya, jadi perolehan hak tersebut merupakan mata rantai perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah;
- b. Pejabat pertanahan berperan pasif , artinya ia tidak berkewajiban menyelidiki kebenaran data-data yang diserahkan kepadanya.

Kebaikan dari sistem negatif ini yaitu adanya perlindungan kepada pemegang hak sejati. Pendaftaran tanah juga dapat dilakukan lebih cepat karena pejabat pertanahan tidak berkewajiban menyelidiki data-data tanah tersebut. Sedangkan kelemahan dari sistem negatif ini adalah:

- a. Peran pasif dari pejabat pertanahan dapat menyebabkan tumpang tindihnya Serifikat Tanah;
- b. Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertifikat sedemikian rumit sehingga kurang dimengerti orang awam;
- c. Buku tanah dan segala surat pendaftaran kurang memberikan kepastian hukum karena surat tersebut masih dapat dikalahkan oleh alat bukti lain, sehingga mereka yang namanya terdaftar

dalam buku tanah bukan merupakan jaminan sebagai pemilikinya.<sup>26</sup>

Kelemahan sistem ini oleh negara-negara yang menggunakannya diatasi dengan lembaga “*acquisitive verjaring*”. Sistem publikasi yang dipakai UUPA adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 UUPA.

Kata “kuat” berarti tidak mutlak, sehingga membawa konsekuensi bahwa segala hal yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan diterima sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya dengan alat bukti lain bahwa Sertifikat tersebut tidak benar. Penjelasan Umum PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa PP ini tetap mempertahankan sistem publikasi tanah yang dipergunakan UUPA, yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif.

Unsur positif dalam Peraturan Pemerintah ini tampak jelas dengan adanya upaya untuk sejauh mungkin memperoleh data yang benar, yaitu dengan diaturnya secara rinci dan saksama prosedur pengumpulan data yang diperlukan untuk pendaftaran

---

<sup>26</sup> Effendi Perangin, *Ibid*, Hlm: 94.

tanah, pembuatan peta-peta pendaftaran tanah dan surat ukurnya, pembuktian hak, penyimpanan dan penyajian data dalam buku tanah, penerbitan sertifikat serta pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Menurut Boedi Harsono, PP No. 24 Tahun 1997 menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Hal ini terlihat adanya buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis tanah yang bersangkutan dan diterbitkannya Sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah. Umumnya sistem pendaftaran hak digunakan apabila sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi positif. Ini menunjukkan bahwa PP No. 24 Tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Pengertian negatif disini adalah apabila keterangan dalam surat tanda bukti hak itu ternyata tidak benar, maka masih ada diadakan perubahan dan dibetulkan.

Sedangkan pengertian unsur positif yaitu adanya peran aktif dari pejabat pendaftaran tanah/Kantor Pertanahan dalam pengumpulan data-data hak-hak atas tanah yang didaftar, yaitu sebelum diterbitkan Sertifikat diadakan pengumuman, menggunakan asas *contratdictoir delimitatie* dalam menetapkan batas-batas tanah dan menggunakan sistem pendaftaran hak seperti yang dianut oleh negara-negara yang menganut sistem publikasi positif.



Kelemahan sistem publikasi negatif bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan Sertifikat selalu menghadapi kemungkinann gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu, dann umumnya kelemahan ini diatasi dengan lembaga *acquisitive verjaring* atau *adverse possession*. Sedangkan hukum tanah kita (UUPA) yang menggunakan dasar hukum adat tidak dapat menggunakann lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya.

Untuk mengatasi kelemahan ini dalam hukum adat dikenal lembaga *rectsverwerking* (pengelepasan hak). Dalam hukum adat jika seorang selama sekian waktu tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan (Pasal 27, 34, dan 40 UUPA) sesuai dengan lembaga ini.

## **7. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali**

Pendaftaran tanah untuk pertama kali merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali diatur dalam Pasal 13 dengan ketentuan :

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

a. Kegiatan dalam rangka Pendaftaran tanah

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas tanah bagi pemegang haknya, dilakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- 1) Kegiatan dalam bidang yuridis berupa pengumpulan keterangan atau menginventarisasi :
  - a) Hak atas tanah (status hukum dari tanah)
  - b) Siapa pemegang haknya (subyeknya)
  - c) Hak-hak atau beban lain yang ada diatas tanah

- 2) Kegiatan dalam bidang teknik geodesi, berupa pengukuran pemetaan tanah dengan hasil peta-peta pemilikan tanah, surat-surat ukur dan gambar situasi.
- 3) Kegiatan dalam bidang administratif berupa pembukuan hasil kegiatan yuridis dan teknis geodesi diatas, dalam daftar umum secara berkelanjutan dan terus menerus.
- 4) Pemberian sertifikat atau surat-surat tanda bukti hak dan pemberian keterangan serta pelayanan kepada masyarakat mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan hak atas tanah seperti yang tercantum dalam daftar umum.

Adapun mengenai kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan atas ketentuan Pasal 12 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, dilakukan dalam beberapa tahap sebagai berikut :

- a. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik;
- b. Pengumpulan dan pengelolaan data yuridis serta pembukuan haknya;
- c. Penerbitan sertifikat
- d. Penyajian data fisik dan yuridis
- e. Penyediaan daftar umum dan dokumen;

#### **8. Penyelenggara Pelaksana Pendaftaran Tanah Pertama Kali**

Pasal 19 UUPA menentukan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN adalah lembaga pemerintah non departemen

yang mempunyai tugas di bidang pertanahan dengan unit kerja yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Propinsi dan Kantor Pertanahan di Kota/Kabupaten.<sup>27</sup>

Tugas pokok BPN adalah melaksanakan tugas pemerintah secara nasional, regional, dan sektoral. Seperti tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015.

Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sporadiik dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain yaitu kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan misalnya pengukuran titik dasar dan pemetaan fotogrametri. Dalam melaksanakan tugas sebagai penyelenggara pendaftaran tanah secara sporadik, maka Kantor Pertanahan menyusun panitia yang melaksanakan penyelenggaraan tersebut dan dibantu oleh pejabat yang bersangkutan. Adapun susunan panitianya yang sesuai dalam PP No. 24 Tahun 1997 yaitu :

1) Panitia A

Adapun susunan Panitia A adalah :

1. Kepala seksi atau staf senior seksi hak-hak atas tanah, sebagai ketua panitia

---

<sup>27</sup> Irawan Soerodjo, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia, (Surabaya: Arkola. 2003), Hlm: 165.

2. Kepala seksi atau staf senior seksi pengukuran dan pendaftaran tanah, sebagai wakil ketua panitia
3. Kepala seksi atau staf senior seksi pengaturan penguasaan tanah, sebagai anggota
4. Kepala seksi atau staf senior seksi penatagunaan tanah, sebagai anggota
5. Kepala seksi atau staf senior seksi pengurusan hak-hak atas tanah, sebagai anggota
6. Kepala desa/Lurah

Tugas Panitia A, yaitu :

1. Meneliti data yuridis bidang tanah yang tidak dilengkapi alat bukti tertulis mengenai pemilikan tanah secara lengkap
  2. Melakukan pemeriksaan lapangan untuk menentukan kebenaran alat bukti yang diajukan oleh pemohon
  3. Mencatat kesimpulan mengenai data yuridis bidang tanah yang dimaksud
  4. Mengisi daftar isian 201
- 2) PPAT
- Membuat akte jual beli, jika tanah yang dimohon diperoleh berdasarkan jual beli
- 3) Kepala Desa/Lurah
- Membantu membuat kutipan Letter C, riwayat tanah, menandatangani sporadik, berita acara pengukuran, sebagai

anggota Panitia A, ikut meneliti data yuridis, membuat surat keterangan ahli waris jika diperlukan, menandatangani pengumuman.

#### 4) Camat

Sebagai PPAT sementara, membantu dalam menandatangani keterangan waris.

### **C. Sertifikat Tanah**

#### **1. Pengertian Sertifikat Tanah**

Dalam Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997 yang dimaksud sertifikat adalah:

“Surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 PP No. 24 Tahun 1997).

Menurut Ali Achmad Chomsah, yang dimaksud dengan Sertifikat adalah:<sup>28</sup>

”surat tanda buktii hak yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.”

---

<sup>28</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya* (Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002) Hlm: 122

Surat Ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 PP No. 24 Tahun 1997) Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah (Pasal 1 angka 15 PP No. 24 Tahun 1997).

Sertifikat diberikan bagi tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya ataupun tanah-tanah yang sudah diselenggarakan Pengukuran Desa demi Desa, karenanya Sertifikat merupakan pembuktian yang kuat, baik subyek maupun obyek ilmu hak atas tanah.

Adapun pengertian Sertifikat Tanah adalah:<sup>29</sup>

- a. Di dalam hukum Agraria pengertian sertifikat pada dasarnya merupakan abstraksi dari **daftar umum** hak atas tanah dan merupakan satu-satunya pembuktian formal hak atas tanah dan merupakan satu-satunya pembuktian formal hak atas tanah; atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa sertifikat merupakan turunan atau salinan dari **buku tanah** dan **surat ukur**.
- b. **Daftar Umum** didalam rangkai pendaftaran tanah terdiri dari daftar tanah; daftar nama; daftar buku tanah, dan daftar surat ukur yang merupakan hasil kegiatan inventarisasi (pendaftaran

---

<sup>29</sup> Prof. Dr. Mhd Yamin Lubis, S.H., MS., CN. dan Abd. Rahim Lubis, SH., M.Kn., *Hukum Pendaftaran Tanah*. Ed.Rev, (Medan: Mandar Maju, 2010), hlm: 204.

tanah) Desa demi Desa atau sporadis dalam rangka pelayanan masyarakat.

- c. **Surat Ukur** adalah akta Authentik yang secara jelas menguraikan objek hak atas tanah, letak, luas, tanda dan petunjuk batas dan sebagainya.
- d. **Gambar Tanah**, dapat diperoleh melalui kutipan peta tanah (Krawangan).

Mengenai jenis Sertifikat Tanah Achmad Chomsah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 jenis Sertifikat Yaitu :<sup>30</sup>

- a. Serifikat hak atas tanah yang biasa disebut Sertifikat
- b. Sertifikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal sebagai Serifikat Hypotheek dan Sertifikat Credietverband. Setelah berlakunya Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, penyebutan Sertifikat Hypoteek dan Sertifikat credietverband sudah tidak digunakan lagi yang ada penyebutannya adalah Sertiffikat Hak Tanggungan saja.
- c. Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

## 2. Pemberian Hak Milik Atas Tanah

Hak milik juga memiliki sifat yang **Terkuat** dan **Terpenuhi** maksudnya hak milik ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi

---

<sup>30</sup> Ali Achmad Chomsah, *Op.Cit.* Hlm: 125



dibandingkan dengan hak lain baik hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pengelolaan maupun hak pakai serta hak-hak lainnya.<sup>31</sup>

Permohonan hak milik yang diajukan harus memuat identitas dari pemohon dan yang terpenting adalah bidang-bidang tanah apa saja yang telah dipunyai oleh pemohon, keterangan yang meliputi data yuridis dan data fisik atas tanah sertifikat tanah, letak tanah, batas-batas tanah dan luas tanah.

Tata Cara pemberiian dan pembatalan hak milik atas tanah negara dan hak pengelolaan diatur dalam Perkaban No. 9 Tahun 1999. Berdasarkan peraturan tersebut, hak milik atas tanah negara dapat diberikan kepada warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku Hal ini sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/KBPN No. 9 Tahun 1999 yang menetapkan bahwa hak milik dapat diberikan kepada :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
  1. Bank Pemerintah

---

<sup>31</sup> Benny Bosu, *Perkembangan Terbaru Sertipikat (Tanah, Tanggungan, dan Condominium)*. (Jakarta: Mediatama Saptakarya, 1999), Hlm: 16.

2. Badan Keagamaan dan Badan Sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.

Sebelum hak milik atas tanah diperoleh, harus terlebih dahulu diajukan permohonan tertulis dan memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria/KBPN No. 9 Tahun 1999. Disebutkan bahwa permohonan hak milik, sebagaimana dimaksud ayat (1) harus memuat hal-hal tersebut.

1. Keterangan mengenai pemohon
  - a. Apabila perorangan, nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya, serta keterangan mengenai isteri/suami dan anak yang masih menjadi tanggungannya.
  - b. Apabila badan hukum, nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan nomor surat keputusan pengesahannya oleh pejabat yang berwenang tentang penunjukannya sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik
  - a. Dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa sertifikat girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah

dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;

- b. Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada surat ukur atau gambar situasi, sebutkan tanggal dan nomornya);
- c. Jenis tanah (pertanian/non pertanian);
- d. Rencana penggunaan tanah
- e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara),

### 3. Lain-lain

Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon dan keterangan lain yang dianggap perlu.

Permohonan tersebut ditujukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Proses lanjutan yang dilakukan Kepala Kantor Pertanahan adalah mengadakan pengukuran, pemetaan dan pemeriksaan tanah setempat. Setelah hal ini dilakukan langkah selanjutnya adalah memeriksa apakah permohonan tersebut telah memiliki surat daftar, data yuridis dan data fisiknya secara lengkap atau belum dan hal ini dituangkan ke dalam risalah pemeriksaan tanah. Jika ketidak lengkapan dalam persyaratan permohonan tersebut,

kepala kantor akan meminta kepada pemohon untuk melengkapinya agar dapat diproses lebih lanjut.

Apabila permohonan tersebut dinyatakan lengkap, berkas permohonan tersebut dilimpakan ke kantor wilayah badan pertanahan nasional untuk diterbitkan Surat Keputusannya. Jika kewenangan untuk memberikan keputusan pemberian hak miliknya ada pada Kepala Kantor Pertanahan, maka Kepala Kantor Pertanahan akan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Miliknya.

### **3. Kegunaan Sertifikat Tanah**

Adapun fungsi dari sertifikat tanah yaitu berguna sebagai alat bukti, alat bukti yang menyatakan tanah ini telah diadministrasi oleh Negara. Dengan dilakukannya administrasinya lalu diberikan buktinya kepada orang yang mengadministrasi tersebut.<sup>32</sup> Ketentuan perundang-undangan dan kebijakan Pemerintah dalam penerbitan sertifikat ini, pada hakekatnya dimaksudnya untuk :<sup>33</sup>

1. Memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah baik oleh manusia secara perseorangan maupun oleh suatu badan hukum.

---

<sup>32</sup> Prof. Dr. Mhd Yamin Lubis, S.H., MS., CN. dan Abd. Rahim Lubis, SH., M.Kn., *Hukum Pendaftaran Tanah*. Ed.Rev, (Medan: Mandar Maju, 2010), hlm: 204.

<sup>33</sup> Benny Bosu, *opcit*, Hlm: 3.

2. Memberikan bukti autentik bahwa orang yang tercantum namanya dalam sertifikat tersebut adalah pemegang hak sesungguhnya.
3. Memberikan kepastian mengenai subjek dan objek hak atas tanah serta status hak atas tanah tersebut.

Singkatnya dengan adanya sertifikat tersebut akan memberikan kekuatan pembuktian bagi orang yang tercantum namanya dalam sertifikat tersebut manakala suatu ketika terjadi sengketa perdata dipersidangkan pengadilan negeri.

Adanya sertifikat tersebut juga akan menambah kepercayaan masyarakat di dalam lalu lintas hukum misalnya jual-beli tukar-menukar dan lain-lain; di samping itu akan menambah nilai jual suatu hak atas tanah.

Demikian pentingnya peranan sertifikat sehingga kekuatan pembuktiannya memberikan rasa aman bagi para pemegang/pemilikinya serta para ahli warisnya agar ahli warisnya di kemudian hari tidak mengalami kesulitan, dalam arti tidak perlu bersusah-payah untuk mengurusnya .

#### **4. Sertifikat Cacat Hukum**

Sertifikat cacat Hukum adalah penerbitan sertifikat yang keliru pada saat penerbitannya. Keliru pada saat penerbitannya dapat terjadi karena cacat hukum administrasi dan cacat kepemilikan.

Suatu Sertifikat Hak Atas Tanah dikatakan cacat hukum administrasi apabila melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 107 PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999, sedangkan dikatakan cacat kepemilikan apabila Sertifikat yang diterbitkan tersebut didasarkan kepada alas hak/bukti kepemilikan yang tidak sah. Cacat kepemilikan ini terjadi apabila bukti-bukti/alas hak peralihan tanah tersebut diperoleh dengan cara melawan hukum.

Adapun bentuk-bentuk Sertifikat Cacat Hukum :

1) Sertifikat Palsu

Sertifikat disebut Sertifikat palsu, apabila :<sup>34</sup>

- a. Data pembuatan Sertifikat palsu atau dipalsukan;
- b. Tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dipalsukan;
- c. Blanko yang dipergunakan untuk membuat Sertifikat merupakan blanko yang palsu/bukan blanko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Sebuah Sertifikat dinyatakan palsu atau tidak, dapat diketahui dari buku tanah yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, yaitu bahwa data yang ada pada Sertifikat tidak sesuai dengan data yang ada pada buku tanah. Meskipun jumlah sertifikat palsu relatif tidak banyak, namun adanya

---

<sup>34</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya* (Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002) Hlm: 136.

sertifikat palsu dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan tersendiri dalam bidang pertanahan.

Umumnya sertifikat palsu ini dibuat terhadap tanah-tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tanah yang cukup tinggi, serta terhadap tanah-tanah yang sertifikatnya masih menggunakan blanko sertifikat lama.

Untuk memonitor setiap lembar sertifikat palsu yang telah beredar tidaklah mudah, sehingga masih saja adanya sertifikat palsu meskipun telah ada usaha-usaha pencegahannya.

Upaya untuk mencegah timbulnya sertifikat palsu ini telah dilakukan dengan:<sup>35</sup>

1. Blanko Sertifikat dicetak demikian rupa dengan teknik pencetakan mutakhir sehingga sulit dipalsukan dan ditunjang dengan pengelolaan yang tertib.
2. Meningkatkan tertib administrasi pertanahan.
3. Upaya-upaya untuk mencegah dan mendeteksi Sertifikat palsu

Apabila pada suatu ketika Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengetahui adanya Sertifikat Palsu, sementara pihak Badan Pertanahan Nasional tidak mempunyai wewenang untuk menyatakan bahwa sertifikat yang dimaksud adalah palsu, maka sertifikat yang sebenarnya palsu tersebut, diteliti, kemudian distempel dengan kata-kata: "*Sertifikat ini bukan produk Badan*

---

<sup>35</sup> Ali Achmad Chomzah, *Ibid*, Hlm : 137

*Pertanahan Nasional*”, dan perlu dilaporkan kepada pihak kepolisian setempat untuk diadakan penelitian lebih lanjut.<sup>36</sup>

## 2) Sertifikat Asli Tapi Palsu

Sertifikat asli tetapi palsu, yaitu sertifikat secara formal diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, tetapi surat-surat bukti kepemilikan ataupun surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan penerbitan sertifikat tersebut palsu.<sup>37</sup>

Sertifikat semacam itu tentunya harus dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku serta ditarik dari peredaran setelah dibuktikan melalui proses di Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara, bahwa surat keterangan yang merupakan dokumen yang mendasari penerbitan sertifikat tersebut adalah palsu. Termasuk kategori sertifikat asli tetapi palsu, yaitu sertifikat yang diterbitkan ternyata didasari atas bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang/tidak lengkap. Upaya untuk mencegah terjadinya sertifikat asli tetapi palsu, yaitu dengan meningkatkan kecepatan dan ketelitian aparat yang memproses pembuatan penerbitan sertifikat.

---

<sup>36</sup> Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit*, Hlm :138

<sup>37</sup> *Ibid*, Hlm : 138



### 3) Sertifikat Ganda

Sertifikat ganda adalah sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam ini disebut pula “Sertifikat tumpang tindih” (*overlapping*), baik tumpah tindih seluruh bidang maupun tumpah tindih sebagian dari tanah tersebut.<sup>38</sup>

Yang tidak termasuk dalam kategori Sertifikat Ganda yaitu :

- a. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertifikat yang hilang;
- b. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertifikat yang rusak;
- c. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertifikat yang dibatalkan. Hal ini disebabkan karena sertifikat-sertifikat dimaksud diatas telah dinyatakan dan tidak berlaku sebagai tanda bukti.
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik maupun di atas Hak Pengelolaan, karena menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal yang dimaksud memang dimungkinkan.

Sertifikat ganda sering terjadi di wilayah-wilayah yang masih kosong, belum dibangun dan di daerah perbatasan kota dimana

---

<sup>38</sup> Ali Achmad Chomzah, *Ibid* Hlm : 139

untuk lokasi tersebut belum ada peta-peta pendaftaran tanahnya. Sertifikat ganda dapat terjadi karena beberapa hal sebagai berikut :<sup>39</sup>

- a. Pada waktu dilakukan pengukuran atau penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas yang salah;
- b. Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi;
- c. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.
- d. Kasus penertiban lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain (tidak diketahui oleh anak-anaknya) dan telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya menyertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu ternyata belum dipetakan.

Upaya untuk mencegah timbulnya sertifikat ganda yaitu melalui program Pengadaan Peta Pendaftaran Tanah yang dilakukan

---

<sup>39</sup> Ali Achmad Chomzah, *Ibid.* Hlm: 140-141

oleh Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian dalam melaksanakan pengadaan peta pendaftaran tanah ini memerlukan dana dan waktu, maka pengadaanya dilakukan secara bertahap melalui pendekatan pengukuran desa demi desa, sebagai tercantum dalam ketentuan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Bedasarkan apa yang dilakukan diatas bahwa dalam proses penerbitan sertifikat didahului dengan pendaftaran tanah dan mengenai pendaftaran tanah ini secara yuridis formal telah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan aturan-aturan pendaftaran tanah tersebut sehingga dapat diketahui apa yang menjadi faktor-faktor terbitnya sertifikat diatas tanah orang lain diantaranya adalah faktor intern :

1. Tidak dilaksanakannya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi.
2. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.
3. Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar

bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Selain dari pada faktor intern hal ini juga dipengaruhi oleh faktor ekstern antara lain:

1. Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertifikat tanah.
2. Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah.
3. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

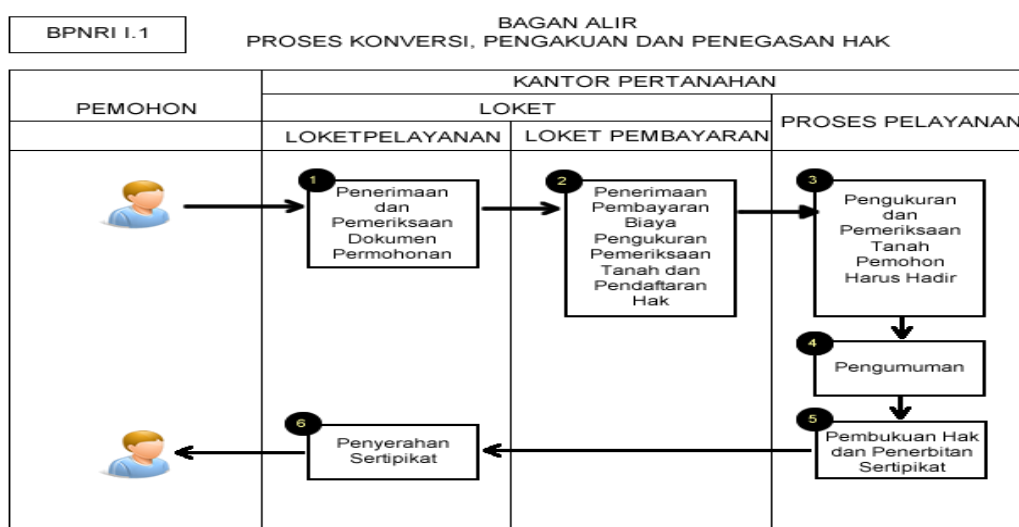
Sertifikat tanah merupakan produk yang dihasilkan atau yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam proses penerbitan sertifikat tanah diharapkan sikap kehati-hatian dari pejabat tata usaha negara sehingga tidak mengakibatkannya sertifikat yang cacat hukum atau cacat administrasi dan terjaminnya rasa *aman* akan kepastian hukum bagi pemilik sertifikat tanah tersebut.

## D. Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Dalam Pendaftaran Tanah Pertama Kali

Suatu sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali tidak begitu saja diberikan kepada yang berhak. Untuk mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali harus dilakukan tahapan-tahapan proses pendaftaran tanah pertama kali sebagai suatu proses yang diakhiri dengan terbitnya sertifikat yang bermanfaat bagi pemegang hak atas tanah, pihak yang berkepentingan dan bagi pemerintah dalam mendukung kebijakan pertanahan. Berikut mekanisme alir proses pendaftaran tanah pertama kali yang hasilnya akan menerbitkan sertifikat tanah atas hak milik untuk pertama kali

**Gambar 1**

### Proses Pendaftaran Tanah Pertama Kali



(Sumber Perkaban No. 1 Tahun 2010)

Dasar Hukum :

1. UUPA No. 5 Tahun 1960
2. UU No. 21 Tahun 1997 jo. UU No. 20 Tahun 2000
3. PP No. 48 Tahun 1994 jo. PP No. 79 Tahun 1996
4. PP No. 24 Tahun 1997
5. PP No. 13 Tahun 2010
6. PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997
7. Peraturan KBPN RI No. 7 Tahun 2007

Persyaratan :

1. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya diatas materai cukup
2. Surat Kuasa apabila dikuasakan
3. Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket
4. Bukti Pemilikan tanah/alas hak milik adat/bekas milik adat
5. Fotocopy SPPT PBB Tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket dan penyerahan bukti SSB (BPHTB)
6. Melampirkan bukti SSP/PPh sesuai dengan ketentuan

Biaya :

Sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah tentang jenis dan tarif atas jenis penerimaan Negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Republik Indonesia yaitu PP No. 128 Tahun 2015.

Waktu :

98 (sembilan puluh delapan) hari.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Jenis Penelitian yang digunakan penulis adalah Penelitian yang bersifat empiris, yaitu suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat ketentuan-ketentuan hukum secara nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum dilingkungan masyarakat.

#### **B. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian yang dimaksud adalah suatu tempat atau wilayah dimana penelitian tersebut akan dilaksanakan. Berdasarkan judul "*Tinjauan Hukum Terhadap Penerbitan Sertifikat Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar*" Maka penulis menetapkan lokasi penelitian di Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai instansi publik yang mengurus dan mengatur pertanahan di Kota Makassar.

#### **C. Jenis dan Sumber Data**

Data yang disajikan meliputi data primer dan data sekunder. Adapun Jenis dan sumber data yang akan digunakan penjelasannya sebagai berikut :



1. Data primer

Yaitu sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber utama berdasarkan penelitian di lapangan. Data primer dalam penelitian ini nantinya merupakan hasil wawancara dan observasi lapangan di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

2. Data sekunder

Yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap berbagai macam bahan bacaan yang berkaitan dengan objek kajian seperti perundang-undangan, literatur-literatur, dokumen, yang memiliki relevansi dengan objek penelitian.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penulisan proposani adalah sebagai berikut :

- a) Penelitian Lapangan

1. Wawancara (*interview*), yaitu dengan cara melakukan proses tanya jawab kepada pihak-pihak yang terkait ataupun yang menangani antara lain pegawai di Kantor Pertanahan Kota Makassar, khususnya yang mengurus dalam pelaksanaan penerbitan sertifikat tanah
2. Pengamatan (observasi), yaitu cara untuk memperoleh data dengan cara mengamati langsung terhadap obyek penelitian

yaitu pada instansi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

b) Studi Kepustakaan

Cara memperoleh dengan mempelajari buku-buku referensi atau buku-buku ilmiah, dokumen-dokumen yang menunjang dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

**E. Analisis Data**

Untuk memperoleh hasil akhir yang diinginkan, data-data yang diperoleh baik itu data primer maupun data sekunder, kemudian dianalisa dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif yaitu metode yang menganalisis data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, kemudian dipilih dengan pikiran yang logis untuk menghindari kesalahan dalam proses analisis data. Hasil yang diperoleh dipaparkan secara deskriptif, yaitu dengan menguraikan, menjelaskan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Deskripsi Lokasi**

##### **1. Keadaan Kota Makassar**

###### **a) Letak Wilayah**

Kota Makassar terletak di pesisir pantai Barat bagian Selatan pulau Sulawesi. Secara geografis, Kota Makassar berada pada garis lintang antara  $05^{\circ}31'30,81''$  -  $05^{\circ}14'6,49''$  LS dan garis bujur antara  $119^{\circ} 28'19''$  –  $119^{\circ}32'31''$  BT, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Pangkajene Kepulauan;
2. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Maros;
3. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Gowa;
4. Sebelah Barat berbatasan dengan Selat Makassar.

Wilayah Kota Makassar yang berbatasan langsung dengan Selat Makassar mempunyai garis pantai sepanjang 32 km yang membentang dari arah Selatan ke Utara, membujur ke arah Timur Laut. Wilayahnya mencakup beberapa pulau, diantaranya ada 13 pulau yang mempunyai nama, yaitu : Pulau Kayangan, Pulau Lae-Lae, Pulau Lanjukang, Pulau Langkai, Pulau Lumu-Lumu, Pulau

Bone Batang, Pulau Barang Lompo, Pulau Barangkeke, Pulau Kodingarenglombo, Pulau Samalona dan Pulau-pulau kecil lainnya.

b) Luas Wilayah

Luas Wilayah Kota Makassar adalah 17.577 Ha. Secara umum konfigurasi bentuk wilayah Kota Makassar termasuk datar dan menurut morfologi regional merupakan deretan pegunungan Lompobattang yang berrelief rendah. Keadaan topografinya datar hingga berombak dengan ketinggian berkisar antara 0-25 meter di atas permukaan laut. Satuan relief di daerah ini pada umumnya ditutupi aluvium hasil sedimentasi rawa, pantai dan sungai serta material hasil gunung api, dengan kemiringan lereng 0-2 %.

Bentuk lahan adalah hasil bentukan asal aluvial di beberapa tempat mempunyai ketinggian yang sangat rendah dari permukaan laut sehingga sering tergenang dan merupakan rawa-rawa. Bentuk lahan ini dijumpai disekitar muara Sungai Tallo dan Sungai Jeneberang yang secara geomorfologi dikategorikan sebagai dataran banjir sungai. Selanjutnya daerah yang mempunyai bentuk topografi berombak sebagai bagian terkecil dari wilayah Kota Makassar hanya dijumpai di Wilayah Utara dan Timur yang secara administratif termasuk Kecamatan Biringkanaya.

c) Administrasi

Secara administratif Kota Makassar sebagai Ibukota Propinsi Sulawesi Selatan, mempunyai luas wilayah 17.577 Ha

atau 0,28 % dari luas wilayah Sulawesi Selatan, terdiri dari 14 Kecamatan 143 Kelurahan.

Dari 14 Wilayah Kecamatan, Kecamatan Tamalate yang merupakan wilayah terluas yaitu : 1,997 Ha dan Kecamatan Mariso yang merupakan wilayah Kecamatan terkecil dengan luas wilayah : 0, 182 Ha.

Gambaran Luas Wilayah perkecamatan dalam Kota Makassar dapat dilihat pada tabel berikut : <sup>40</sup>

**Tabel 1**  
**Luas Wilayah Kota Makassar**

No.	Nama Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)
1	Mariso	182.000
2	Mamajang	542.000
3	Tamalate	1.997.000
4	Makassar	251.000
5	Ujung pandang	263.000
6	Wajo	199.000
7	Bontoala	209.000
8	Ujung tanah	593.000
9	Tallo	583.000
10	Panakkukang	1.686.000
11	Biringkanaya	4.654.000
12	Tamalanrea	3.352.000
13	Manggala	2.433.000
14	Rappocini	947.000
	<b>Jumlah</b>	<b>17.577.000</b>

(Sumber : Kantor Pertanahan Kota Makassar, 2016)

Jumlah Bidang Tanah Bersertifikat : 233.377 bidang

<sup>40</sup> Sumber dari Kantor Pertanahan Kota Makassar, Tahun 2016

Jumlah Bidang Tanah Belum Bersertifikat : 17.363.822

Apabila dilihat dari tabel diatas, maka dapat disimpulkan masih banyaknya jumlah bidang tanah yang belum bersertifikat di Kota Makassar karena tidak mencapai setengah dari jumlah bidang tanah yang telah bersertifikat. Dapat disimpulkan tata tertib administrasi pertanahan di Kota Makassar belum terlaksana dengan baik serta untuk mewujudkan pendaftaran tanah yang merata dapat dikatakan masih jauh yang diharapkan dengan tujuan UUPA. Perlu adanya peningkatan dalam mencapai tujuan UUPA.

## **2. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kota Makassar**

### **a) Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kota Makassar**

Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah lembaga pemerintah non departemen yang berkoordinasi langsung dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN sendiri yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan pimpinan oleh Kepala (sesuai Perpres No. 20 Tahun 2015). Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan nasional, regional, maupun sektoral.

Adapun agenda Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah :

1. Membangun kepercayaan masyarakat kepada BPN.
2. Meningkatkan pelayan dan pelaksanaan pendaftaran tanah.
3. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

4. Menyelesaikan persyaratan atas pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh tanah air.
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah sengketa dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.
6. Membangun Sistem Informasi dan Manajemen (SIMTANAS) dan sistem pengamanan dokumen.
7. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
8. Membangun database penguasaan dan kepemilikan tanah skala besar.
9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang ditetapkan.
10. Menata kelembagaan
11. Mengembangkan dan memperbaiki politik dan kebijakan pertanahan.

Penilaian kinerja suatu instansi adalah kegiatan membandingkan antara hasil yang diperoleh atau kenyataan yang ada di lapangan dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Hal ini sesuai dengan visi dan misi Kantor Pertanahan Kota Makassar, yaitu :<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Sumber Kantor Pertanahan Kota Makassar

**Visi :**

Bersertifikatnya seluruh Bidang Tanah dalam Wilayah Kota Makassar Tahun 2020”.

**Misi :**

1. Meningkatkan penyelesaian Sertifikat Hak Atas Tanah
2. Meningkatkan Pemanfaatan, Penggunaan, Penguasaan dan Kepemilikan Tanah yang efektif
3. Memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak serta perlindungan hukum kepada masyarakat dan investor
4. Mendukung peningkatan Ekonomi masyarakat dalam rangka mewujudkan Makassar sebagai Kota Maritim, Niaga, Pendidikan, Budaya dan Jasa yang berorientasi global, berwawasan lingkungan dan paling bersahabat.

**Janji/Maklumat Pelayanan :**

1. Memberikan layanan sesuai Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria
2. Bekerja dengan jujur, tertib, disiplin, dan tidak diskriminatif
3. Memberikan kemudahan dalam memberikan informasi yang diperlukan sesuai ketentuan yang berlaku
4. Merespon cepat keluhan pengguna layanan pertanahan



5. Melakukan inovasi pelayanan untuk memenuhi standar pelayanan prima.

b) Susunan Organisasi Kantor Pertanahan Kota Makassar

Kantor Pertanahan Kota Makassar dipimpin oleh satu orang Kepala Kantor yang membawahi satu Kepala Sub Bagian dan lima Kepala Seksi. Masing-masing Kepala Seksi membawahi Kepala Sub Seksi dan masing-masing Kepala Sub Seksi membawahi staff-stafnya. Demikian terjadi kepemimpinan secara hierarki dari atas sampai bawah.

a. Sub Bagian Tata Usaha

Tugas dari bagian Tata Usaha adalah :

- 1) Memberikan pelayanan administratif kepada semua satuan organisasi Kantor Pertanahan
- 2) Menyiapkan bahan evaluasi kegiatan, penyusunan program dan peraturan perundang-undangan
- 3) Melaksanakan urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan dan rumah tangga kantor.

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut di atas, maka dapat dilihat fungsi dari Sub Bagian Tata Usaha ini adalah :

- 1) Mengelola data informasi
- 2) Menyusun rencana program dan anggaran serta laporan akuntabilitas kinerja pemerintah
- 3) Pelaksanaan urusan kepegawaian

- 4) Pelaksanaan urusan keuangan dan anggaran
- 5) Pelaksanaan urusan tata usaha, rumah tangga, sarana dan prasarana.

b. Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan

Seksi ini mempunyai tugas melakukan survei, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, ruang dan perairan, peratapan kerangka dasar, pengukuran batas kawasan/wilayah, pemetaan tematik dan survei potensi tanah, serta penyiapan pembinaar surveyor berlisensi dan pejabat penilai tanah.

c. Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah

Bagian ini bertugas unruk mengurus pendaftaran, peralihan, dan pembebanan hak atas tanah serta melakukan bimbingan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

d. Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan

Bagian ini bertugas untuk mengumpulkan data dan menyiapkan pengaturan, penggunaan tanah dan perubahan penatagunaan tanah.

e. Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan

Bagian ini bertugas untuk menyiapkan dan melakukan pengendalian dan pemberdayaan tanah masyarakat

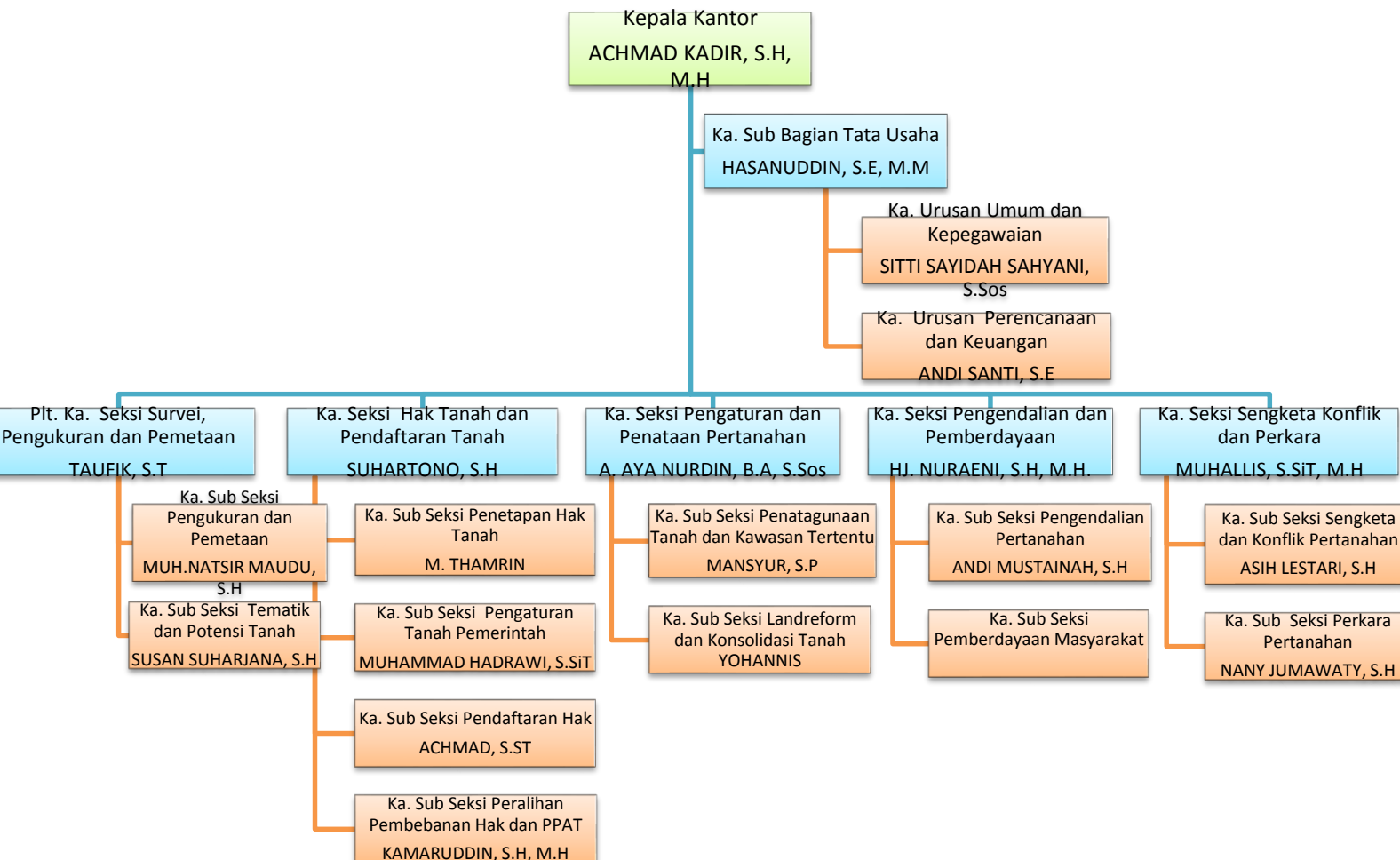
f. Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara

Bagian ini mengatasi dan menyelesaikan sengketa, konflik dan perkara yang timbull dalam pelaksanaan maupun hasil dari

kegiatan serta menjadi wakil di pengadilan karena adanya sengketa, konflik dan perkara yang tidak bisa diselesaikan lewat jalur musyawarah.

Adapun susunan organisasi Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah sebagai berikut :<sup>42</sup>

**Gambar 2**  
**Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kota Makassar**



(Sumber Kantor Pertanahan Kota Makassar Tahun 2016)

<sup>42</sup> Sumber Data Kantor Pertanahan Kota Makassar Tahun 2016

## **B. Pelaksanaan Prosedur Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar**

Sesuai dengan Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015, bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas dan fungsi di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Untuk melaksanakan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah maka berdasarkan Keputusan Badan Pertanahan No. 1 Tahun 1989 dibentuklah kantor pertanahan ditingkat kota dan kabupaten.

Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah instansi vertikal BPN kota/kabupaten yang berada dibawah tanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan. Dimana mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi BPN yaitu dalam menerbitkan sertifikat tanah.

Dalam proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali merupakan proses yang sangat penting, karena sertifikat tanah dianggap suatu tanda bukti yang secepatnya harus dimiliki sehingga terjaminnya kepastian hukum bagi pemohon hak sendiri. Adapun dalam proses tersebut diharapkan penerapan *Asas Sederhana*, *Asas Aman* dan *Asas Terjangkau* dalam pendaftaran tanah pertama kali yang pada akhirnya menghasilkan sertifikat hak milik atas tanah tersebut belum terselanggara dengan baik. Sehingga banyaknya keluhan dari masyarakat bahwa dalam proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah dari pendaftaran

tanah pertama kali terkesan sangat lambat atau belum mencukupi kepuasan pemohon hak tersebut, biaya dalam mengurus sertifikat tanah yang relatif mahal bagi pemohon yang khususnya golongan ekonomi lemah, serta masih kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap prosedur dalam penerbitan sertifikat hak milik tanah dari pendaftaran tanah pertama kali.

Sebelum melaksanakan proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali, pemohon hak diharapkan melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Dalam proses pendaftaran tanah pertama kali, Kantor Pertanahan Kota Makassar pertama kali membuat susunan Panitia A untuk melaksanakan pengumpulan dan pengolahan data fisik dan yuridis yang pada akhirnya menghasilkan sertifikat hak milik atas tanah. Dalam penyusunan panitia tersebut mempunyai kendala-kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar sendiri, selain itu ada pula permasalahan-permasalahan yang dihadapi panitia tersebut dalam melaksanakan tugasnya. Sehingga tidak terjadinya penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali yang tepat waktu sesuai dengan SPOP (Standar Pengaturan Operasi Pelayanan) Kantor Pertanahan Kota Makassar tersebut.

Kantor Pertanahan Kota Makassar diharapkan dapat meningkatkan kinerjanya dalam penerbitan sertifikat tanah sehingga masyarakat Kota Makassar dapat mengembalikan rasa

percaya kepada pemerintahannya dan terciptanya peningkatan kepastian hukum terhadap bidang pertanahan di Kota Makassar. Kinerja yang optimal diwujudkan dalam suatu kinerja instansi yang berdasarkan peraturan-peraturan dan SPOP (Standar Pengaturan Operasi Pelayanan) sebagai tolok ukur keberhasilannya dalam menerbitkan sertifikat tanah.

Adapun Peraturan-Peraturan sebagai landasan-landasan dalam penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali yaitu :

1. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
2. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
3. Peraturan Menteri Agraria No. 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
4. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan

Dalam pembahasan ini akan dibahas mengenai proses prosedur penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar, apakah sudah berjalan dengan peraturan yang berlaku atau mengalami masalah teknis tertentu. Dari ketepatan waktu, biaya, serta prosedur dan

permasalahan-permasalahan yang dialami oleh pemohon hak dan Kantor Pertanahan Kota Makassar sendiri dalam penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali.

## **1. Pelaksanaan Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik dan Data Yuridis**

Dalam proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah, maka dilakukan pengumpulan dan pengolahan data fisik dan data yuridis terlebih dahulu oleh Panitia A, yang dimana hasil dari proses tersebut menghasilkan sertifikat tanah. Proses ini merupakan proses yang terpenting dalam penerbitan sertifikat tanah, karena dalam proses ini dilakukan penelitian data yuridis bidang tanah dan pengumpulan data fisik bidang-bidang tanah yang akan dilampirkan dalam buku tanah.

Menurut narasumber penulis bernama Ibu Elizabeth selaku pemohon dari pendaftaran tanah untuk pertama kali ketepatan waktu dalam proses ini yaitu :<sup>43</sup>

“Kalau yang buatki lama dalam penerbitan sertifikat itu di kegiatan penetapan batas dan pengembalian batas-batas. Karena susahki atur waktunya dari pihak Kantor Pertanahan sama kita sendiri, lurah dan pihak-pihak yang bersebelahan sama tanahta’. Tapi kinerjanya bagus ji.”

Dari pernyataan Ibu Elizabeth di atas, dapat disimpulkan adapun permasalahan dalam melaksanakan kegiatan tersebut yaitu

---

<sup>43</sup> Wawancara 23 Januari 2017, Pukul 10.40, WITA.

kurang adanya koordinasi antara pemohon hak dan pihak kantor pertanahan kota makassar dalam menentukan jadwal pengukuran dan penetapan batas-batas bidang tanah. Sehingga tidak terpenuhinya ketepatan waktu dalam melaksanakan proses ini dan juga dalam penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali.

Adapun ketetapan waktu dalam proses ini yaitu 18 hari, sesuai dengan dikatakan pejabat pelaksana tugas Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan, Bapak Taufik :<sup>44</sup>

“Ketetapan waktunya SOP itu 18 hari, tetapi dalam kenyataannya tidak begitu menurut kami ketetapan waktunya itu masih rendah. Yang berat di lapangan kita sulit hubungi pemohon, waktu kita hubungi ki waktunya sama kita ndak sesuai. Biasanya ada kesibukan masing-masing pemohon. Harus ada kesepakatan diantara kami, pemohon, sama pemilik batas, nah disitu ki yang buatki lambat Kadang juga ada lokasi yang dimohon luasannya berbeda dengan permohonan. Kadang ada yang lebih luas dari permohonan jadi kita ukur lagi dan masyarakat semakin hari sudah sadar dalam pembuatan sertifikat tanah. Jadi jumlah pengukuran bidang tanah dalam melaksanakan proses ini tidak sesuai dengan sumber daya yang ada. Lebih banyak yang mau diukur daripada pengukurnya”

Dari pernyataan Bapak Taufik di atas, dapat diketahui bahwa penghambat dalam proses pengukuran ini yaitu kurangnya jumlah sumber daya manusia dibandingkan dengan kebutuhan yang dibutuhkan dalam melaksanakan kegiatan tersebut, adapun

---

<sup>44</sup> Wawancara 23 Januari 2017, Pukul 10.40, WITA.



permasalahan yang terjadi di lapangan yaitu lokasi pemohon yang ada di alas hak tidak sesuai dengan kondisi lapangan, serta kurangnya kordinasi antara pihak pengukur dengan pihak pemohon dalam melaksanakan kegiatan tersebut.

Dalam proses ini diperlukan *Asas Aman*, yang dimaksudkan pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri sehingga tidak terjadinya sertifikat ganda atau sertifikat cacat hukum.

Agar terwujudnya asas aman tersebut, maka Kantor Pertanahan Kota Makassar berusaha meminimalisir permasalahan-permasalahan yang mengakibatkan sertifikat tanah menjadi cacat hukum/sertifikat ganda. Adapun upaya-upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan tersebut menurut Bapak Taufik :<sup>45</sup>

“Sekarang itu kemampuan teknologi itu semakin hari semakin canggih. Kalau untuk mengatasi sertifikat ganda atau yang tumpah tindih, kita sudah punya aplikasi yang dibangun yang dimana diharapkan semua bidang-bidang tanah sudah dipetakan. Sudah di validasi secara gambar. Jadi sekarang sudah tidak bisa di validasi kalau ada kembar gambarnya, kayak di filter lah, jadi ndak adami overlapnya.’

Dalam melakukan observasi di lapangan, Adapun permasalahan dalam melaksanakan kegiatan tersebut yaitu kurang adanya koordinasi antara pemohon hak dan pihak kantor pertanahan kota makakassar dalam menentukan jadwal

---

<sup>45</sup> Wawancara 23 Januari 2017, Pukul 10.40, WITA.

pengukuran dan penetapan batas-batas bidang tanah. Tetapi menurut sebagian pemohon hak mengatakan kinerja Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam melaksanakan kegiatan pengukuran penetapan batas-batas bidang tanah sudah baik dan kinerja Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam meminimalisir sertifikat ganda sudah baik.

## **2. Ketepatan Waktu Dalam Proses Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar**

Seperti yang diketahui Kantor Pertanahan Kota Makassar adalah tempat dimana masyarakat Kota Makassar mengajukan permohonan dalam pengurusan penerbitan Sertifikat Tanah. Dalam menerbitkan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali, adapun banyaknya keluhan-keluhan dari masyarakat sebagai pemohon dalam proses ketepatan penerbitan sertifikat tanah dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**Tanggapan Responden Tentang Ketepatan Waktu Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali<sup>46</sup>**

<b>Tanggapan Responden</b>	<b>Responden</b>	<b>Persentase</b>
Baik	2	10%
Cukup Baik	8	40%
Tidak Baik	10	50%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

<sup>46</sup> Sumber Data Diolah dari Kuisisioner di Kantor Pertanahan Kota Makassar Tahun 2017

Dalam tabel tersebut disimpulkan masih banyaknya keluhan masyarakat dalam ketepatan waktu penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Responden penulis yang bernama Hj. Jamila mengatakan bahwa dari dua tahun yang lalu hingga saat ini sertifikat hak milik atas tanahnya belum diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar. Adapun responden penulis yang lainnya bernama bapak Aslan Landewa, mengatakan bahwa sertifikat hak milik atas tanahnya telah jadi setelah ia menunggu kurang lebih 1 setengah tahun.

Ketetapan waktu dalam proses penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali sesuai dengan Perkaban No. 1 Tahun 2010 yaitu 98 hari. Kantor Pertanahan Kota Makassar pun membenarkan atas permasalahan ketepatan waktu proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Sub. Seksi Penetapan Hak Tanah, Bapak Muhammad Thamrin yang mengatakan :<sup>47</sup>

“Dalam proses penerbitan sertifikat tanah, sudah sesuai dengan prosedur. Hanya kita tidak dapat mengatakan sertifikat itu sudah jadi 98 hari, karena dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali dibuatlah panitia A. Dalam menyusun panitia tersebut itu agak susah mengkoordinirnya karena semua pegawai disini volumelitas pekerjaannya semakin hari semakin meningkat. Alas Hak yang diberikan pemohon juga tidak lengkap. Jadi saya rasa sertifikat itu tidak bisa jadi 98 hari, kalau berkas-berkas dari pemohon juga tidak lengkap. Yang terutama itu kita disini memaksimalkan kinerja kita, tetapi volume pekerjaan kami semakin hari meningkat ditambah lagi SDM kami juga kurang.”

---

<sup>47</sup> Wawancara, 16 Januari 2017, 09.15 WITA

Dari hasil wawancara dan observasi kepada responden, 50% responden tidak merasa puas dalam ketepatan waktu penerbitan sertifikat hak milik atas tanah dari pendaftaran tanah pertama kali dikarenakan salah satunya yaitu tugas Kantor Pertanahan semakin hari semakin meningkat. Dengan adanya permasalahan seperti ini Kantor Pertanahan Kota Makassar harus melakukan beberapa upaya yang optimal dengan tujuan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah pertama kali bisa sesuai dengan waktu yang ditentukan pada Standar Operasional Prosedur (SOP), karena kebutuhan masyarakat sendiri terhadap kepastian hukum kepemilikan tanah semakin hari semakin meningkat. Adapun dalam upaya tersebut mempunyai dampak positif kepada Kantor Pertanahan Kota Makassar sehingga tidak terjadinya penumpukan berkas yang menambah volume pekerjaan Kantor Pertanahan Kota Makassar.

### **3. Ketepatan Biaya Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar**

Pengenaan biaya dalam proses penerbitan sertifikat tanah untuk perama kali harus ditetapkan secara wajar dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Kepala Sub. Seksi Penetapan Hak Tanah, Bapak Muhammad Thamrin, pembiayaan terkait pelaksanaan penerbitan sertifikasi tanah diatur dalam PP No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif

atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak.<sup>48</sup> Berikut tabel yang menggambarkan hasil respondensi terhadap ketepatan biaya dalam mengurus sertiifikat hak milik atas tanah

**Tabel 3**  
**Tanggapan Responden Tentang Ketepatan Biaya Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali**<sup>49</sup>

<b>Tanggapan Responden</b>	<b>Responden</b>	<b>Persentase</b>
Baik	7	35%
Cukup Baik	10	50%
Tidak Baik	3	15%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Bedasarkan observasi di atas maka dapat disimpulkan bahwa ketepatan dari segi biaya dapat dikatakan sudah cukup baik, atau dapat dikatakan sudah cukup terjangkau bagi masyarakat Kota Makassar dan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 125 Tahun 2015 yang mengatur tarif dalam pelaksanaan penerbitan sertifikat tanah.

Namun masih ada juga masyarakat Kota Makassar yang mengeluh terhadap pembiayaan dalam proses penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali. Adapun responden penulis yang bernama Bapak Mustafa, mengatakan bahwa dalam biaya dalam melaksanakan penerbitan sertifikat tanah menghabiskan biaya

---

<sup>48</sup> Wawancara, 16 Januari 2017, 09.15 WITA

<sup>49</sup> Sumber Data Diolah dari Kuisisioner di Kantor Pertanahan Kota Makassar Tahun 2017

sebesar lebih dari 2 (dua) juta rupiah. Responden lain penulis yang bernama, Ibu Rasna mengatakan bahwa dalam pelaksanaan penerbitan sertifikat tanah juga menghabiskan biaya sebesar 1,5 (satu koma lima) juta hingga 2 (dua) juta rupiah.

Bedasarkan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka penulis berasumsi terselenggaranya *Asas Terjangkau* sudah cukup baik. Tetapi Kantor Pertanahan Kota Makassar harus berkinerja dengan lebih baik lagi dan mendengarkan keluhan-keluhan bagi masyarakat yang tidak terlalu mampu dalam melakukan pembiayaan dalam proses penerbitan sertifikat tanah, sehingga tercapainya kepastian hukum pertanahan di Kota Makassar.

#### **4. Pengetahuan Masyarakat Terhadap Prosedur Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar**

Pengetahuan masyarakat selaku pemohon terhadap prosedur dalam melakukan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah di wilayah Kantor Pertanahan Kota Makassar sangatlah penting, sehingga kantor pertanahan kota makassar lebih mudah melakukan tertib administrasi di bidang pertanahan dan terjadinya ketepatan waktu dalam proses penerbitan sertifikat tanah. Untuk lebih jelas mengenai pengetahuan masyarakat atau responden tentang prosedur penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali dapat dilihat dari tabel di bawah ini :

**Tabel 4**  
**Tanggapan Responden Tentang Pengetahuan Prosedur Penerbitan**  
**Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali** <sup>50</sup>

<b>Tanggapan Responden</b>	<b>Responden</b>	<b>Persentase</b>
Mengetahui	5	25%
Tidak Mengetahui	15	75%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Dalam tabel tersebut disimpulkan masih banyaknya masyarakat yang tidak mengetahui prosedur penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Responden penulis yang bernama Bapak Harmin mengatakan :

“Saya kurang mengetahui prosedurnya sehingga bolak balik ke informasi”<sup>51</sup>

Adapun responden penulis yang lainnya, Bapak Aslan Landewa mengatakan:

“Kalau tahu prosedur atau tidak. Saya tidak tahu. Tapi kalau kita bertanya sama pegawai di loket langsung diberi tahu apa langkah selanjutnya.”<sup>52</sup>

Dari pernyataan kedua responden penulis diatas, dapat disimpulkan bahwa ketidak tahuan prosedur penerbitan sertifikat

---

<sup>50</sup> Sumber Data Diolah dari Kuisisioner di Kantor Pertanahan Kota Makassar Tahun 2017

<sup>51</sup> Wawancara, 20 Januari 2017, 10.40 WITA

<sup>52</sup> Wawancara, 25 Januari 2017, 12.00 WITA

hak milik atas tanah untuk pertama kali dapat diatasi dengan cukup baik oleh pegawai kantor pertanahan kota makassar sendiri. Adanya bagian informasi merupakan upaya kantor pertanahan kota makassar sendiri dalam membantu masyarakat atau pemohon dalam menjawab ketidaktahuan prosedur serta keluhan-keluhan yang dihadapi pemohon.

Banyaknya tanggapan positif dari responden selaku pemohon dalam penerbitan sertifikat hak milik atas tanah dari pendaftaran tanah pertama kali terhadap kinerja pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam menangani kesulitan yang dihadapi pemohon dalam menerbitkan sertifikat tanah dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

**Tabel 5**

**Tanggapan Responden Tentang Kinerja Pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar Dalam Menyelesaikan Kesulitan/Keluhan Pemohon<sup>53</sup>**

<b>Tanggapan Responden</b>	<b>Responden</b>	<b>Persentase</b>
Baik	3	15%
Cukup Baik	15	75%
Tidak Baik	2	10%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

<sup>53</sup> Sumber Data Diolah dari Kuisisioner di Kantor Pertanahan Kota Makassar Tahun 2017



### **C. Faktor-Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Prosedur Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Untuk Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar**

#### **1. Hambatan Yang Dihadapi Kantor Pertanahan Kota Makassar**

Hambatan yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam menerbitkan sertifikat hak atas tanah dari pendaftaran tanah pertama kali ada yang berupa faktor eksternal dan faktor internal. Adapun hambatan dalam faktor internal yaitu mengakibatkan pemohon hak di Kantor Pertanahan Kota Makassar merasa kecewa karena ketepatan waktu dalam pelaksanaan penerbitan sertifikat tanah terkesan lambat, dan tidak sesuai dengan waktu yang telah ditentukan Standar Operasional Prosedur (SOP) yaitu 98 hari.

Sedangkan hambatan yang berasal dari faktor eksternal dalam melaksanakan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali, masih banyak pemohon yang dalam melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali tidak melengkapi alas haknya, yang dimana alas hak merupakan syarat yang penting dalam melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali.

Adapun hambatan-hambatan yang ada pada Kantor Pertanahan Kota Makassar, yaitu dapat dilihat sebagai berikut :

1. Kurangnya sumber daya manusia. Dalam hal ini tenaga ahli di bidang pertanahan, yang menangani pendaftaran tanah untuk pertama kali tersebut pada Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah dan Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan sangatlah minim. Dalam pelaksanaan ini dibutuhkan banyaknya tenaga ahli yang sesuai bidangnya karena volume pekerjaan dalam bidang tersebut selalu meningkat. Diharapkan keseimbangan antara jumlah tenaga ahli dengan tugas yang harus diselesaikan sehingga dapat mempercepat proses penertiban sertifikat hak milik atas tanah.
2. Setiap tahunnya Kantor pertanahan Kota Makassar selalu meninggalkan berkas-berkas permohonan yang belum diselesaikan. Yang dimana berkas-berkas permohonan tersebut menjadi “hutang” yang harus diselesaikan tersendiri bagi kantor pertanahan ditahun berikutnya. Berikut ini adalah tabel rekapitulasi permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kali periode Januari sampai dengan Desember 2016.

**Tabel 6**

**Rekapitulasi Permohonan Pendaftaran Pertama Kali Bulan Januari**

**S/D Desember Tahun 2016 <sup>54</sup>**

<b>Uraian</b>	<b>Sisa Tahun Lalu</b>	<b>Masuk</b>	<b>Selesai</b>	<b>Sisa</b>
Konversi	832	871	1336	367

3. Adanya berkas-berkas yang diperlukan untuk melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali, tidak lengkap atau kurang lengkap. Hal ini dapat dilihat dari kelengkapan alas haknya tidak dipenuhi atau berbeda dengan data yang di lapangan. Berkas yang kurang lengkap inilah yang nantinya dikembalikan kepada pemohon untuk dilengkapi terlebih dahulu. Hal inilah juga yang yang memperpanjang waktu dalam proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali sehingga yang mengakibatkan kesan buruk pada pelaksanaannya.
4. Serta Kurangnya kordinasi antara pemohon hak dan Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam menentukan waktu untuk melaksanakan proses pengukuran dan penetapan batas-batas bidang tanah, sehingga dapat menghambat dallam proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali.

---

<sup>54</sup> Sumber Data Kantor Pertanahan Kota Makassar Tahun 2016

## 2. Hambatan Yang Dihadapi Pemohon

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali, pemohon juga mengalami hambatan-hambatan sehingga pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali tidak berjalan dengan harapan yang diinginkan. Beberapa faktor penghambat yang timbul terdiri dari faktor eksternal, dalam hal ini pemohon sendiri, yakni sebagai berikut :

1. Masih Kurangnya Pemahaman Masyarakat terhadap prosedur pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Tidak adanya papan informasi seperti tabel atau brosur yang menjelaskan prosedur dan tata cara untuk melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali, sehingga menghambat dalam pelaksanaan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar.
2. Tidak adanya partisipasi pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam membantu pemohon, khususnya pemohon yang tak tahu melacak berkas melalui pin dengan sistem komputerisasi.
3. Biaya Pendaftaran Mahal, Bagi masyarakat Kota Makassar yang khususnya masyarakat dengan golongan ekonomi lemah. Biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali cukup mahal, dan

mengeluarkan biaya yang sangat besar bagi masyarakat dengan ekonomi lemah. Yang pada akhirnya mengakibatkan pemohon ekonomi lemah merasa enggan untuk melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kota Makassar.

Di dalam UUPA, Pasal 19 Ayat (4) dikatakan bahwa orang yang tidak mampu dapat dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah. Tetapi dalam keyataannya, peraturan tersebut belum terlaksana dengan baik. Sehingga bagi masyarakat Kota Makassar yang golongan ekonomi lemah memilih befikir kembali untuk mendaftarkan tanahnya.

Sebagian besar pemohon dalam melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali belum mengetahui prosedur pelaksanaannya. Sehingga dalam melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali banyaknya syarat-syarat atau berkas-berkas yang belum dilengkapi yang dapat mengakibatkan lambatnya proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah. Hal ini disebabkan kurangnya sosialisasi atau penyuluhan kepada masyarakat bagaimana mekanisme prosedur dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Bedasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan dimuka, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pertama Kali (dari Pendaftaran Tanah Pertama Kali) termasuk dalam kategori belum cukup baik, dapat dilihat dari sebagai berikut :

1. Pelaksanaan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah dalam prosedur pendaftaran tanah untuk pertama kali pada Kantor Pertanahan Kota Makassar, belum cukup baik dapat dilihat dari beberapa tanggapan masyarakat yang merasa tidak puas dalam ketepatan waktu penerbitan sertifikat tanah dari pendaftaran tanah pertama kali tersebut. Sesuai dengan Perkaban No. 1 Tahun 2010, proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah dari pendaftaran tanah untuk pertama kali hanya memerlukan waktu 98 hari. Namun kondisi yang terjadi di lapangan, banyaknya keluhan masyarakat yang telah menunggu cukup lama terhadap penerbitan sertifikat hak milik atas tanah dari pendaftaran tanah pertama kali.

2. Adapun penyebab pelaksanaan Kantor Pertanahan Kota Makassar belum cukup baik, yaitu setiap tahun Kantor Pertanahan Kota Makassar meninggalkan berkas-berkas permohonan yang belum diselesaikan sehingga menjadi “hutang” untuk dikerjakan di tahun berikutnya. Hal itu lah yang membuat pekerjaan di Kantor Pertanahan Kota Makassar tidak tepatnya ketepatan waktu yang dianjurkan sesuai Standar Operasi Prosedur, Serta masih kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai tata cara atau prosedur dalam pendaftaran tanah pertama kali, dan ketepatan waktu serta biaya yang dibutuhkan dalam proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah dari pendaftaran tanah pertama kali. Kurangnya pengetahuan masyarakat mengakibatkan terhambatnya proses penerbitan sertifikat tanah pertama kali, seperti contohnya berkas-berkas pemohon tidak lengkap yang akhirnya dikembalikan kepada pemohon untuk dilengkapi terlebih dahulu. Serta alas hak berbeda dengan data dilapangan, dan kurangnya sumber daya manusia di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Sedangkan volumelitas pekerjaan di Kantor Pertanahan Kota Makassar semakin hari semakin meningkat, tidak seimbangny jumlah SDM dengan volume pekerjaan di Kantor Pertanahan Kota Makassar yang menyebabkan pekerjaannya tidak maksimal

## **B. Saran**

Bedasarkan hasil kesimpulan diatas, penulis hendak mengajukan saran yang dapat berguna bagi peningkatan kinerja Kantor Pertanahan Kota Makassar khususnya dalam penerbitan sertifikat hak milik atas tanah pertama kali yaitu :

1. Perlu adanya penyerdehanaan prosedur dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali karena masyarakat cenderung masih kurang paham apa saja yang perlu dilengkapi dalam melaksanakan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Serta perlunya pemasangan papan informasi tata cara pendaftaran tanah untuk pertama kali sesuai prosedur
2. Kantor Pertanahan Kota Makassar sebaiknya selalu meningkatkan kinerjanya menjadi lebih baik lagi. Meskipun selama ini Kantor Pertanahan Kota Makassar sudah menanggapi dengan baik berbagai keluhan yang ada, diharapkan selanjutnya untuk berupaya lebih baik lagi agar dapat meminimalisir keluhan yang dialami pemohon. Perlunya evaluasi yang intensif dalam melaksanakan tugas-tugasnya, sehingga Kantor Pertanahan Kota Makassar dapat mengetahui kekurangan-kekurangan kinerjanya, dan dapat membenahinya sedini mungkin.
3. Kepada Kantor Pertanahan Kota Makassar, agar lebih giat memberikan penyuluhan atau melakukan sosialisasi kepada



masyarakat akan pentingnya pengetahuan tentang pentingnya melaksanakan pendaftaran tanah dan prosedur atau tata cara dalam melaksanakan pendaftaran tanah pertama kali, sehingga tercapainya tertib administrasi pertanahan di Kota Makassar serta terjaminnya kepastian hukum terhadap pemilik hak.

4. Diharapkannya Kantor Pertanahan Kota Makassar memerhatikan dengan lebih baik lagi terhadap pemohon-pemohon hak yang bergolongan ekonomi lemah dalam mengurus sertifikat tanah
5. Perlunya pemasangan papan informasi mengenai prosedur dalam pengurusan sertifikat tanah serta tabel biaya-biaya pengurusan sertifikat, sehingga masyarakat dapat mengetahui secara jelas mengenai biaya-biaya yang seharusnya dibayar dalam melaksanakan penerbitan sertifikat tanah.
6. Perlunya partisipasi pegawai Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam membantu pemohon, khususnya pemohon yang tak tahu melacak berkas melalui pin dengan sistem komputerisasi.
7. Penambahan prasarana dalam proses penerbitan sertifikat tanah, seperti penambahan unit komputer di bidang pemetaan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Sumber Buku :

- Achmad Sodiki. 2013. *Politik Hukum Agraria*, Cetakan Pertama. Jakarta: Kompas
- Ali Achmad Chomzah. 2002. *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertipikat dan Permasalahannya* Jakarta :Prestasi Pustaka.
- A.P. Parlindungan. 2009 *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Bachtiar Effendie. 1993. *Pendaftaran tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaanya*. Bandung : Alumni.
- Benny Bosu. 1997. *Perkembangan Terbaru Sertipikat (Tanah, Tanggungan, dan Condominium)*. Jakarta: Mediatama Saptakarya.
- Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Djenal Hoesen Koesoehatmadja. 1983. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Bandung: Penerbit Alumni
- Effendi Perangin. 1994. *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Irawan Soerodjo. 2003. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*. Surabaya: Arkola.
- Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis. 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah* Bandung: Mandar Maju.
- Philippus M Hadjon. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Prof. Dr. Mhd Yamin Lubis, S.H., MS., CN. dan Abd. Rahim Lubis, SH., M.Kn. 2010. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Ed.Rev. Medan: Mandar Maju.

Ridwan HR. 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo.

R Soehadi. *Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*. Surabaya: Usana Offset Printing.

Sadjijono. 2008. *Memahami Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Laksbang

Urip Santoso. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

#### **Sumber Undang-Undang :**

1. Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960
2. Peraturan Pemerintah No. 128 Tahun 2015
3. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997
4. Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015
5. Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999
6. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997
7. Peraturan Kepala Badan Pertanahan No. 1 Tahun 2010