



**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN  
SERTIFIKASI TANAH YANG MENJADI ASET  
PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

**OLEH:**

**KURNIAWATI**

**B121 16 518**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN  
SERTIFIKASI TANAH YANG MENJADI ASET  
PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

**OLEH**

**KURNIAWATI**

**B121 16 518**

**SKRIPSI**

**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  
2021**

## PENGESAHAN SKRIPSI

### TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN SERTIFIKASI TANAH YANG MENJADI ASET PEMERINTAH KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

**KURNIAWATI**  
**B121 16 518**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Selasa, 23 Februari 2021 Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua



Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.  
NIP. 19810418 200212 1 004

Sekretaris



Dr. Andi Basir Inggit AR, S.H., M.H.  
NIP. 19900502 201803 2 0

Ketua Program Studi

Hukum Administrasi Negara



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.  
NIP. 19580101 198601 1 001

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi dari mahasiswa:

Nama : Kurniawati

Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 518

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Judul : Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, Maret 2021

Pembimbing I



**Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.**  
NIP. 19810418 200212 1 004

Pembimbing II



**Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H.**  
NIP. 19900502 201803 2 0



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM  
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10**

Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245

***E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id***

---

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: KURNIAWATI
N I M	: B12116518
Program Studi	: Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi	: Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar

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

Makassar, Februari 2021

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : KURNIAWATI  
Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 518  
Jenjang Pendidikan : S1  
Program Studi : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Tanah yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar)”** adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, dan bukan merupakan pengambilan dan pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 4 Maret 2021

Yang membuat pernyataan



## ABSTRACT

**KURNIAWATI (B121 16 518) "Judicial Review of the Implementation of Land Certification which is an Asset of Makassar City Government"** under the guidance of Mr. Muh. Hasrul as the main mentor and Mrs. Andi Bau Inggit AR as the companion mentor.

This study aims to determine 2 things. First, to determine the implementation of land certification which is an asset of the Makassar City government. Second, to find out what factors are obstacles in the land certification process which are government assets in Makassar city.

This research was conducted at the Makassar City Land Service, the Department of Finance and Asset Management of the Makassar City Government, and the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning / Makassar City National Land Agency using interview techniques and data collection either directly or by *website*.

The results show that (i) the implementation of land certification which is an asset of the Makassar City government has been carried out by the Land Service together with the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning / the related National Land Agency in accordance with the mechanism in Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration but it is not optimal, because there are still many Makassar City government assets that have not been certified. (ii) The factors that hamper the implementation of land certification which are the assets of the Makassar City government are two factors, namely the legal factor because there is no specific regulation that regulates the designation and utilization of underground space and community factors due to lack of awareness in setting land boundaries and incomplete documents from the applicant, as well as limited costs for conducting land certification.

**Keywords: Land Certification, Government Assets**

## ABSTRAK

**KURNIAWATI (B121 16 518) “Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar”** dibawah bimbingan Bapak Muh. Hasrul selaku pembimbing utama dan Ibu Andi Bau Inggit AR selaku pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui 2 hal. Pertama, untuk mengetahui pelaksanaan sertifikasi tanah yang menjadi aset pemerintah Kota Makassar. Kedua, untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam proses sertifikasi tanah yang menjadi aset pemerintah di kota Makassar.

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pertanahan Kota Makassar, Bagian Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Daerah Kota Makassar, dan Kementrian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar dengan menggunakan teknik wawancara dan pengumpulan data baik secara langsung ataupun *website*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (i) Pelaksanaan Sertifikasi tanah yang menjadi aset pemerintah Kota Makassar telah dilakukan oleh Dinas Pertanahan bersama Kementria Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional terkait sesuai dengan mekanisme didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah namun belum optimal, dikarenakan masih banyak aset pemerintah Kota Makassar yang belum bersertifikat. (ii) Faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan Sertifikasi tanah yang menjadi aset pemerintah Kota Makassar ada dua faktor yaitu Faktor Hukum karena belum adanya regulasi khusus yang mengatur terkait peruntukan dan pemanfaatan ruang bawah tanah dan Faktor Masyarakat karena kurangnya kesadaran dalam memasang patokan batas tanah dan kurang lengkapnya berkas dari pemohon, serta terbatasnya biaya dalam melakukan sertifikasi tanah.

**Kata Kunci: Sertifikasi Tanah, Aset Pemerintah**



## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Segala puji bagi ALLAH SWT. Yang telah memberikan begitu banyak Nikmat, Petunjuk, dan Karunia-Nya yang tanpa batas kepada Penulis, sehingga Penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesabaran, dan keikhlasan dalam menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar”** sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada program studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat serta salam juga selalu tercurahkan kepada Nabiullah Muhammad SAW.

Selama penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, namun berkat dukungan dari berbagai pihak baik itu dukungan moril maupun dukungan materiil akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Rasa terima kasih setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada kedua orang tua tercinta, yakni Ayahanda **Abidin** dan Ibunda terkasih **Fatmawati** atas segala doa, kasih sayang, jerih payah dan motivasi demi keberhasilan penulis. Tak lupa pula ucapan terima kasih kepada adik-adik saya. **Ratna Nengsih, Dewi Anggreani, dan Muhammad azhar** yang selalu memberikan dukungan dan motivasi.

Ucapan terima kasih juga kepada Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.9H., M.H.** selaku Pembimbing Utama dan Ibu **Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping atas waktu, tenaga dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Bapak **Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.** selaku Penguji I dan Ibu **Ariani Arifin, S.H., M.H.** selaku Penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih

kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan baik berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran selama penulis menjalani Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penulisan skripsi ini, yaitu kepada:

1. Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staff dan jajarannya.
2. Ibu **Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Bapak **Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.
3. Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H, M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu dalam skripsi ini. Terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama ini.
5. Bapak dan Ibu Pegawai Akademik dan seluruh Staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
6. Kepada Kepala Dinas Pertanahan Kota Makassar, Bagian Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Kota Makassar, Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar, serta jajaran pegawai/staff yang telah menerima dan membantu penulis dalam proses penelitian skripsi ini.
7. Sahabat-Sahabat seperjuangan "VEXUNCH", **Muhammad Fadhil Prawira, S.H, Yapto Jabir, Huznul Faidzin, Andi Al-Amri Yahya, Husni Ramadika, S.H, Muh. Uwais Al-Qarmy, Muh. Arfan Al-**

**Qadri,S,H Andi Aditya Ramadhana, Muh. Iqra Patandean, Jusriawan Fajri, M. Reformasi Bangun Anas, M. Adli Jamruddin, Azwar, Adnan Husain Lapi, Nayyif Ikhwan, S.H, Regita Cahya Ardhia Putri, S.H., Rinda Fatri Liani, S.H., Adelifka, Andi Faradilla Sulolipu, Andi Indira Tenriwaru, dan Suryani Sakinah** yang telah memberi banyak kenangan manis dalam perjalanan kehidupan penulis sejak awal perkuliahan hingga proses penyelesaian skripsi.

8. Kepada Orang-orang terdekat, **Ikramul Arifin, Devinta Farianti, Muhammad Akbar**, yang selalu menemani disituasi apapun.
9. Kepada Keluarga Besar **FORMAHAN FH-UH** yang telah memberikan penulis kesempatan untuk menimba ilmu serta pengalaman berorganisasi yang sangat berkesan. Terima kasih telah menjadi keluarga baru bagi penulis, dan tetaplah menjadi “Rumah” bagi penulis serta seluruh Mahasiswa Prodi HAN. **Saya HAN Saya Bangga.**
10. Kepada seluruh teman-teman **Program Studi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2016** yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.
11. Kepada teman-teman magang, **Andi Faradillah Sulolipu, Rahma Chumaerah, Ika Damayanti, Andi Aditya Ramadhana, dan Wildam** serta seluruh jajaran pegawai dan staff Bagian Organisasi dan Tata Laksana Kantor Walikota Makassar atas segala pengalaman dan kesempatan yang telah diberikan.
12. Kepada teman-teman KKN Reguler Gelombang 102 Desa Congko Kabupaten Bone, **Fira Yuniar, Indah Rahayu, Winnie Thalia, Mila Cahya, Muh Imam Afrizal, James Arthur Rapa, Sabnur Sabir, dan Habel Petri Appang** atas segala cerita suka dan duka selama menjalani proses KKN.

13. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu telah membantu, memberikan semangat, perhatian dan dukungan serta dorongannya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya atas segala bantuan dan jasa yang diberikan tidak ada sesuatu yang bisa penulis berikan kecuali berharap dan berdoa semoga Allah SWT senantiasa memberikan ridho dan balasan atas jasa-jasa yang telah diberikan kepada penulis dan kiranya bukanlah suatu hal yang berlebihan apabila penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca maupun penulis. Namun demikian, disadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna.

Makassar, 5 Maret 2021

Kurniawati

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....	v
ABSTRAK .....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	14
E. Keaslian Penelitian .....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>17</b>
A. Teori Kewenangan .....	17
1. Kewenangan Pemerintah.....	17
2. Sumber Wewenang.....	19
B. Teori Efektivitas Penegakan Hukum .....	22
1. Pengertian Efektivitas Hukum .....	23
2. Faktor- Faktor Yang Memengaruhi Efektivitas Hukum	26
C. Aset Pemerintah Kota Makassar Berupa Tanah .....	32
1. Buku Tanah dan Akta Tanah.....	34
2. Akta Tanah .....	35
3. Dasar Hukum Sertifikasi Tanah Negara.....	35

<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>38</b>
A. Jenis Penelitian .....	38
B. Lokasi Penelitian.....	38
C. Sumber Data.....	39
D. Populasi dan Sampel.....	39
E. Teknik Pengumpulan Data.....	40
F. Analisis Data.....	42
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS .....</b>	<b>43</b>
A. Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar .....	43
1. Gambaran Umum Kota Makassar .....	43
2. Proses Pendaftaran Tanah Yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar .....	45
B. Faktor Penghambat Proses Sertifikasi Tanah Yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar .....	66
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>72</b>
A. Kesimpulan .....	72
B. Saran .....	73
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>75</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>78</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sumber daya tanah semakin meningkat seiring dengan pertambahan jumlah penduduk dan kegiatan sosial ekonomi yang menyertainya. Meningkatnya kebutuhan tanah merupakan implikasi dari fungsi tanah tersebut seperti Pemerintahan, perdagangan, jasa, dan industri. Sumber daya tanah di Indonesia semakin penting dan menjadikan kebutuhan akan tanah itu sendiri semakin besar, oleh karena itu bangsa Indonesia harus memanfaatkan dan menggunakan sumber daya tanah dengan bijaksana.

Hal ini ditetapkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: <sup>1</sup>

“bumi air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Selanjutnya dijelaskan pada Pasal 1 ayat (2) UUPA yang ditetapkan bahwa: <sup>2</sup>

“seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia dari Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa beserta segala apa yang terkandung di dalamnya adalah ditunjukkan untuk

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.”

Dalam pelaksanaan pembangunan nasional kebutuhan penguasaan dan penggunaan tanah termasuk kegiatan yang besar. Kegiatan pembangunan yang semakin meningkat membutuhkan lahan untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Hal ini berarti semakin banyak dibutuhkan ketersediaan tanah namun, tanah merupakan sumber daya alam yang terbatas, sehingga nilai ekonomis tanah semakin meningkat mengingat besarnya peranan hak-hak atas tanah. Pengelolaan terhadap tanah haruslah berdayaguna untuk kepentingan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip dasar itu sudah ditetapkan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengingat pentingnya peran tanah, berdasarkan Tap MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang garis- garis besar haluan Negara, ditentukan agar pembangunan di bidang pertanahan diarahkan untuk menata kembali penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah. Atas dasar Tap MPR Nomor IV/MPR/1978, presiden mengeluarkan kebijaksanaan bidang pertanahan yang dikenal dengan catur tertib bidang pertanahan sebagaimana yang dimuat dalam Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (1979/80 –



1983/84), yang salah satunya meliputi tertib administrasi pertanahan, yang diahrahkan pada program:<sup>3</sup>

- a. Mempercepat proses pelayanan yang menyangkut urusan pertanahan
- b. Menyediakan peta dan data penggunaan tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat sebagai bahan dalam penyusunan perencanaan penggunaan tanah bagi kegiatan-kegiatan pembangunan
- c. Penyusunan data dan daftar pemilik tanah, tanah-tanah kelebihan batas maksimum, tanah-tanah absente dan tanah-tanah Negara
- d. Menyempurnakan daftar-daftar kegiatan baik di Kantor Agraria maupun di kantor PPAT
- e. Mengusahakan pengukuran tanah dalam rangka pensertifikatan hak atas tanah.

Tanah di Indonesia dikuasai oleh Negara dan dikelola untuk kemakmuran rakyat. Penguasaan tanah oleh Negara di Indonesia dibagi dalam beberapa zaman, yakni zaman penjajah atau Belanda, pada zaman orde baru dan zaman reformasi.

Pada zaman Belanda, hampir semua tanah di Indonesia adalah milik Negara atau Ratu Belanda. Tanah pada zaman Belanda

---

<sup>3</sup> Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 22

dimanfaatkan untuk kepentingan ekonomi belanda. Pada zaman orde lama, dikeluarkan sejumlah kebijakan pengembalian tanah-tanah yang dikuasai Belanda. Pada zaman orde baru tanah dimanfaatkan untuk kepentingan investasi (pembangunan). Sedangkan zaman reformasi tanah digunakan untuk kepentingan investasi (pembangunan) dan rakyat.

Dari konsep perundang-undangan tanah Negara terbagi menjadi dua bentuk yaitu tanah-tanah Negara yang disebut dengan tanah Negara bebas dan tanah negara yang tidak bebas. Tanah Negara bebas berasal dari tanah yang benar-benar belum pernah ada hak atas tanah yang melekatinya. Sedangkan, tanah Negara yang tidak bebas berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya ada haknya, karena sesuatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu menjadi tanah Negara. Tanah bekas Hak Barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya.

Perusahaan merupakan badan hukum, namun dalam hal kepemilikan tanah di pasal 21 UUPA hanya badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah yang mempunyai hak milik atas tanah. Diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963

Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah adalah sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara
2. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasar atas (Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1958)
3. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar menteri agama
4. Badan-badan social, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan sosial

Selain bidang hukum yang ditetapkan dalam Peraturan pemerintah di atas, badan hukum lain seperti perusahaan swasta, koperasi, yayasan, dan badan hukum lainnya juga bisa mendapat pengakuan atas tanah. badan hukum tersebut tetap memperoleh haknya yaitu Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai. Masing-masing hak tersebut memiliki arti yang berbeda sebagai berikut:

1. Hak Guna Usaha (HGU) adalah hak yang diberikan kepada perusahaan untuk melakukan usaha di atas tanah milik Negara

---

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah

yang dibuktikan dengan sertifikat Hak Guna Usaha dengan jangka waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 UUPA)

2. Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada perusahaan untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam hal ini tanah tersebut bisa saja milik Negara atau perseorangan, yang dibuktikan dengan sertifikat hak milik dengan jangka waktu pemberian hak paling lama 30 tahun yang dibuktikan dengan sertifikat hak guna bangunan .
3. Hak pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah milik Negara atau milik seseorang dengan jangka waktu yang tak terbatas (Pasal 41 UUPA) tidak ada ketentuan khusus untuk penggunaan tanah dengan pemberian hak pakai, hak pakai ini bisa diberikan secara Cuma-Cuma bisa juga dengan bayaran sesuai kesepakatan.

Selain itu di bidang pertanahan, sering terjadi sengketa tanah akibat benturan-benturan kepentingan menyangkut kepastian hukum hak atas tanah baik antar perorangan, perorangan dengan pemerintah, maupun antar lintas sektoral. Hal ini akan terus terjadi sejalan dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah, karna semakin padat penduduknya, semakin maju masyarakat, maka akan menambah pentingnya kepastian hukum hak atas tanah bagi pemiliknya. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan

memerlukan tersedianya perangkat tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten, dan memerlukan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.

Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, maka siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya bagaimana cara memperolehnya, hak-hak dan kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.<sup>5</sup>

Untuk menciptakan kepastian hukum hak atas tanah pemerintah perlu melaksanakan pendaftaran tanah. Hal ini diatur dalam pasal 19 UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum menyangkut tanah, maka pemerintah mengadakan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah tersebut meliputi pengukuran, pemetaan, pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak-hak tersebut kepada pihak lain, serta pemberian surat tanda bukti hak yang merupakan alat bukti kuat.

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 69

Diadakannya kegiatan pendaftaran tanah, menjamin kepastian hukum oleh pemerintah serta untuk kepentingan Negara (dalam hal administrasi).<sup>6</sup> Penyelenggaraan tertib administrasi sangatlah diperlukan dalam bidang pertanahan. Hal ini dapat dilihat dari penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah, sebagaimana ditetapkan pada pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran Tanah:<sup>7</sup>

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

Adapun objek pendaftaran tanah yang dijelaskan pada pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai
2. Tanah hak pengelolaan
3. Tanah wakaf
4. Hak milik atas satuan rumah susun
5. Hak tanggungan

---

<sup>6</sup> P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 14

<sup>7</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

## 6. Tanah Negara

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dimana dalam pasal 3 dijelaskan mengenai tujuan pendaftaran tanah, yakni:<sup>8</sup>

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sesuatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak- hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum bidang- bidang tanah dan satuan- satuan rumah susun yang terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sertifikat hak atas tanah adalah produk pemerintah yang lahir karena hukum, dan bersifat kongkret Karena ditujukan untuk subyek

---

<sup>8</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

dan objek yang dapat ditentukan. Sertifikat atas tanah juga bersifat individual dan final, karena tidak ditujukan untuk masyarakat umum, akan tetapi hanya bagi mereka yang tercantum dalam sertifikat tersebut serta tidak memerlukan persetujuan dari instansi lain. Bila dilihat dari akibat yang ditimbulkan maka tindakan pemerintah dalam kegiatan pemberian sertifikat hak atas tanah adalah bertujuan untuk menimbulkan keadaan hukum baru (*recht sechpendde/ constitutieve beschikking*) sehingga lahir pula hak-hak dan kewajiban- kewajiban hukum baru terhadap orang atau badan hukum tertentu yang telah memiliki serah sertifikat hak atas tanah.<sup>9</sup>

Sertifikat Hak atas tanah adalah suatu produk Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) sehingga atasnya berlaku ketentuan-ketentuan Hukum Administrasi Negara. Sebagai mana ditetapkan dalam pasal 49 ayat (1) Undang- Undang No 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara<sup>10</sup>

“Barang milik Negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/ Pemerintah daerah yang bersangkutan”

Pemberian bukti hak yang berupa sertifikat yang sebelumnya didahului dengan pendaftaran tanah, bukti tersebut ditujukan kepada subjek hak dengan maksud agar para subjek hak tersebut memperoleh kepastian tentang haknya. Ini adalah jaminan yang diberikan oleh

---

<sup>9</sup> Flonarianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Visimedia, Jakarta, 2007, hlm.1

<sup>10</sup> Undang- Undang No 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara



undang-undang oleh karena itu, seharusnya setiap subjek hak atas tanah wajib melakukan pendaftaran tanahnya, agar dapat mengetahui dengan jelas tentang letak, keadaan, batas-batas dan luas tanah yang bersangkutan. Hal ini ditujukan agar tidak menimbulkan kesulitan kelak di kemudian hari apabila timbul perselisihan menyangkut tanah tersebut.

Kondisi yang demikian tersebut banyak terjadi di Indonesia. Fenomena menarik yang terjadi adalah, dokumen kepemilikan aset Negara tidak lengkap dan tidak ada data dukungannya dan perolehan aset tidak jelas, sehingga masih banyak aset yang belum di daftarkan di BPN.

Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) bidang supervisi dan pencegahan korupsi serta rombongan pihak kejaksaan, Badan Pertanahan Nasional (BPN), pansus aset DPRD Makassar, Biro aset dan Biro Hukum, dan pihak kepolisian menindaklanjuti adanya dugaan penyerobotan lahan Negara dengan melakukan peninjauan sekaligus penelusuran di berbagai lokasi yang dikuasai masyarakat serta dikerjasamakan pihak swasta guna memastikan upaya pengembalian lahan Negara ke Negara. Peninjauan tersebut dimulai dari lahan eks Laguna di Jalan Metro Tanjung Bunga, kemudian menuju Terminal Regional Daya, lahan kerja sama BOT antara pemerintah pihak swasta yakni Pelita Agro Daya, serta Lahan jalan di depan rumah sakit Faizal

di jalan andi pangeran Pettarani. Selanjutnya, eks terminal Toddopuli dan lahan fasum dijadikan kafe bernama CCR di jalan toddopuli.<sup>11</sup>

Selain lahan yang disebutkan diatas, ada juga lahan lapangan karebosi yang berdiri sejak Oktober 2003 yang dibangun diatas tanah milik Negara. Sampai saat ini status kepemilikan lahan tersebut belum jelas. Lapangan karebosi saat ini belum mempunyai Sertifikat Hak Pengelolaan Lahan (HPL), sertifikat tersebut belum diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Pusat (BPN) Pusat. HPL ini sudah diajukan Pemerintah Kota Makassar ke BPN Pusat sejak 19 November 2007 lalu.<sup>12</sup>

Penerbitan sertifikat hak-hak atas tanah negara saat ini sangat penting dan merupakan masalah krusial yang dihadapi pemerintah untuk mengamankan aset negara. Berdasarkan fakta yang terjadi lahan aset pemerintah di kota makassar baru 20 persen yang bersertifikat dari 960 lahan yang tersebar di berbagai wilayah kota Makassar. Banyaknya lahan yang belum bersertifikat dapat menimbulkan kasus hukum dan permasalahan hak-hak atas tanah. hal ini diduga karena lemahnya pengawasan terhadap aset dan pengamanan aset secara fisik maupun yuridis (sertifikasi). Pemerintah perlu melakukan percepatan penerbitan sertifikat BMN berupa tanah untuk menjaga aset- aset tersebut.

---

<sup>11</sup> <https://makassar.antaranews.com/berita/122867/kpk-telusuri-aset-negara-dikuasai-masyarakat-di-makassardi> diakses pada 20 oktober 2020 pada pukul 21.58

<sup>12</sup> <https://rakyatsulsel.co/2012/09/26/ramai-ramai-menggugat-karebosi-2-habis/>

Sesuai dengan uraian dari latar belakang diatas maka penulis tertarik meneliti dan membahasnya dengan terlebih dahulu merumuskan judul penelitian yaitu “Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Yang Menjadi Aset Pemerintah Kota Makassar”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan sertifikasi tanah yang menjadi aset pemerintah Kota Makassar?
2. Apakah faktor-faktor yang menghambat proses sertifikasi tanah yang menjad aset pemerintah kota Makassar?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan sertifikasi tanah yang menjadi aset pemerintah kota Makassar
2. Untuk mengetahui faktor yang menghambat proses sertifikasi tanah yang menjadi aset pemerintah kota Makassar

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun kegunaan yang diharapkan dalam penulisan ini adalah :

1. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi kalangan administratif dalam upaya penertiban administrasi di bidang pertanahan.
2. Dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang pentingnya pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sesuatu bidang tanah dan hak-hak lainnya yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
3. Dalam Penulisan ini hendaknya dapat dijadikan bahan pustaka dalam hal pengembangan penulisan tentang sertifikasi tanah yang menjadi aset pemerintah kota Makassar.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan Penelitian yang dilakukan oleh Afdalis (B111 12 344) mahasiswa Strata Satu (S1) Program Studi Ilmu Hukum Universitas

Hasanuddin dengan judul "*Penelantaran Tanah Hak Milik*" pada tahun 2016 Hasil penelitian yang didapatkan adalah bahwa tidak ada kriteria tegas penelantaran tanah hak milik. Kriteria penelantaran tanah hak milik hanya dapat ditemukan dengan mensistemasir unsur- unsur pengertian yang ada terkait penelantaran tanah hak milik. Menurut hukum adat adalah dengan melihat langsung kondisi tanah apakah diatas tanah tersebut masih terdapat pengusaha atau tidak, kriteria menurut hukum islam adalah melihat langsung kondisi tanah apakah masih produktif atau tidak, sedangkan menurut peraturan perundang- undangan adalah harus ada perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah, harus ada perbuatan mengabaikan kewajibannya, harus ada jangka waktu tertentu dimana pemegang hak mengabaikan kewajibannya.

Pandangan masyarakat terhadap penelantaran tanah hak milik berbeda dengan konsep yang ada dalam undang- undang. Dalam realitias masyarakat keberadaan sertifikat tanah dianggap merupakan upaya untuk mencegah tanah menjadi terlantar dan penetapan status tanah untuk hak milik menjadi sesuatu yang sulit dilakukan sebab dasar hukum yang belum tegas.

Berdasarkan pemaparan hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa adapun perbedaan pada penelitian yang dilakukan Afadalis dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah terkait

pelaksanaan sertifikasi tanah yang menjadi aset pemerintah kota Makassar, spesifiknya adalah penelitian sebelumnya menjadikan tanah yang terindikasi terlantar sebagai objek penelitian, sedangkan objek penelitian penulis adalah tanah yang berada atau dikuasai oleh kementrian/lembaga di batas wilayah Kota Makassar yang belum terdaftar sebagai barang milik Daerah (BMD) berupa tanah untuk diamankan atau ditertibkan secara administratif, fisik, dan hukum.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Teori Kewenangan**

##### **1. Kewenangan Pemerintah**

Dalam literature Hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang sering kali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah kewenang. Dalam Hukum Administrasi Negara, wewenang menjadi batasan kekuasaan untuk berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu. Secara umum Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara adalah Kekuasaan menggunakan sumberdaya untuk mencapai tujuan organisasi dan secara umum tugas di definisikan sebagai kewajiban atau suatu pekerjaan yang harus dikerjakan seseorang dalam pekerjaannya.

Dalam kosep hukum tata Negara dan hukum administrasi keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan yang sangat penting. Begitu pentingnya kedudukan wewenang pemerintahan tersebut sehingga F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek (1985:26) menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata

negara dan hukum administrasi (*het bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats en administratief recht*),<sup>13</sup>

Menurut G.R Terry wewenang dalam Hukum Administrasi Negara adalah kekuasaan resmi dan kekuasaan pejabat untuk menyuruh pihak lain supaya bertindak dan taat kepada pihak yang memiliki wewenang itu, menurut R.C dalam bukunya, *Fundamentals of Management: Authority/ Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara* adalah hak yang cukup, yang memungkinkan seseorang dapat menyelesaikan suatu tugas/kewajiban tertentu. Jadi wewenang adalah dasar untuk bertindak, berbuat dan melakukan kegiatan/aktivitas perusahaan. Tanpa wewenang orang-orang tidak dapat berbuat apa-apa.<sup>14</sup>

Kewenangan dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan hal tersebut dikarenakan bahwa kekuasaan hanya menggambarkan suatu hak untuk berbuat ataupun tidak berbuat, dan kalau wewenang dalam hukum sekaligus berarti hak dan kewajiban (*Rechten en plichten*). Dan dalam otonomi daerah hak mengandung arti kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola diri.

---

<sup>13</sup> Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH, MH, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm 78

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, SF. Marbun, *Wewenang Dalam Hukum Administrasi Negara*, Airlangga, Jakarta, 2009, hlm. 75



Setiap Penyelenggara Negara, Pejabat Negara, dan Pejabat Pemerintahan memiliki legitimasi, yakni kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, maka aparat pemerintah diakui dan dipatuhi oleh rakyatnya sehingga kewenangan atau wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada aparat pemerintah harus memiliki legitimasi dari rakyat supaya rakyat tertib. Asas legalitas menjadi prinsip utama dalam setiap Negara hukum. Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

## **2. Sumber Wewenang**

Seiring dengan pilar utama dari konsepsi Negara hukum, yakni asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, yang berarti bahwa sumber wewenang bagi pemerintah ada didalam peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yakni: atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>15</sup> Pengertian dari sumber wewenang diatur pada pasal 1

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 85

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>16</sup>

a. Atribusi

Berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 ayat (22) dijelaskan bahwa atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang, atribusi juga bisa dikatakan sebagai bentuk kewenangan yang didasarkan atau diberikan oleh UUD atau undang-undang kepada suatu lembaga Negara/ pemerintahan. Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Menurut Indroharto (1993), atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Menurut H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt (1995:129) mendefinisikan atribusi

---

<sup>16</sup> Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

sebagai suatu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.<sup>17</sup>

b. Delegasi

Berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada pasal 1 ayat (22) dijelaskan bahwa delegasi pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Menurut Indroharto (1993), pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada (wewenang asli) oleh badan/ atau jabatan pemerintahan yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan/atau jabatan pemerintahan lainnya. Pada wewenang delegasi tidak ada penciptaan wewenang pemerintahan baru, yang ada hanyalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya sehingga tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi telah beralih kepada penerima delegasi (*delegataris*).

---

<sup>17</sup> *Ibid.*,

c. Mandat

Berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada pasal ayat (24) dijelaskan bahwa mandate adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

**B. Teori Efektivitas Penegakan Hukum**

Salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap atau perilaku adalah membimbing perilaku manusia. Masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif.

Efektivas penegakan hukum sangat berkaitan dengan efektivitas hukum. Efektivitas penegakan hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan

(*compliance*) , dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif.

## 1. Pengertian Efektivitas Hukum

Efektivitas adalah suatu kosa kata dalam bahasa Indonesia yang berasal dari bahasa Inggris yaitu "*effective*" yang berarti berhasil ditaati, mengesahkan, mujarab dan mujur. Dari sederetan arti diatas, maka yang paling tepat adalah berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketetapan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.<sup>18</sup>

Efektivitas menurut Permata Wisha adalah keadaan atau kemampuan berhasilnya suatu kerja yang dilakukan oleh manusia untuk memberi guna yang diharapkan. Untuk dapat melihat efektivitas kerja pada umumnya dipakai empat macam pertimbangan yaitu: Pertimbangan ekonomi, fisiologi, psikologi dan pertimbangan social. Efektivitas juga dikatakan merupakan

---

<sup>18</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm 284

suatu keadaan yang menunjukkan keberhasilan kerja yang telah ditetapkan.

Menurut Amin Tunggal Widjaya efektivitas adalah hasil membuat keputusan yang mengarahkan melakukan sesuatu dengan benar, yang membantu memenuhi misi suatu perusahaan atau pencapaian tujuan.<sup>19</sup> Sedangkan Sarwoto mengistilahkan efektivitas dengan “berhasil guna” yaitu pelayanan yang baik corak mutunya benar- benar sesuai kebutuhan dalam pencapaian tujuan suatu organisasi.<sup>20</sup>

Efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau. Jika dilihat dari sudut hukum, yang dimaksud dengan dia disini adalah pihak yang berwenang yaitu polisi. Kata efektifitas sendiri berasal dari hata efektif, yang berarti terjadi efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan. Setiap pekerjaan yang efisien berarti efektif karena dilihat dari segi hasil tujuan yang hendak dicapai atau dikehendaki dari perbuatan itu.

Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan

---

<sup>19</sup> Widjaya Amin Tunggal, *Manajemen Suatu Pengantar Cetakan Pertama*, Rineka Cipta Jaya, Jakarta, 1993, hlm 32

<sup>20</sup> Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghala Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 126

sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang didalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan didalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang modern atau rasional. Efektivitas hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

Ketika ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.<sup>21</sup> Kepentingan pun ada bermacam-macam diantaranya yang bersifat *compliance, identification, internalization*.

---

<sup>21</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 375

Menurut Cambel J.P, Pengukuran efektivitas secara umum dan yang paling menonjol adalah:

- a. Keberhasilan program
- b. Keberhasilan sasaran
- c. Kepuasan terhadap program
- d. Tingkat input dan output
- e. Pencapaian tujuan menyeluruh

Sehingga efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dari beberapa uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa efektifitas merupakan kemampuan untuk melaksanakan aktifitas- aktifitas suatu lembaga secara fisik dan non fisik untuk mencapai tujuan serta meraih keberhasilan maksimal.

## **2. Faktor- Faktor Yang Memengaruhi Efektivitas Hukum**

Menurut Soerjono Soekanto ada beberapa faktor yang memengaruhi efektivitas hukum antara lain sebagai berikut:<sup>22</sup>

### **1. Faktor Hukum**

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok- Pokok Sosiologi Hukum*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 110



terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, melainkan juga ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat. Sementara dari sisi lain, keadilan pun masih menjadi perdebatan disebabkan keadilan mengandung unsur subyektif yang sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subyektif dari masing-masing orang.

## 2. Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian-bagian *law enforcement* itu adalah aparatur penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proposional. Aparatur penegak hukum melingkupi pengertian mengenai institusi penegak hukum

dan aparat penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum, dan petugas sipir lembaga permasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi serta upaya pembinaan kembali terpidana.

Ada tiga elemen penting yang memengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, antara lain: (a) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (b) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan (c) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi huku yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan,

sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

### 3. Faktor Sarana atau Fasilitas Hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjaga keberlangsungan. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitasnya belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini hanya akan menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

### 4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Artinya, efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan

kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum, apadapun langkah yang bias dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan social, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memerhatikan hubungan antara perubahan-perubahan social dengan hukum yang pada akhirnya hukum bias efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

#### 5. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non material. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah atau bentuk dari sistem tersebut misalnya, mencakup tatanan lembaga- lembaga hukum formal, hukum antara lembaga- lembaga tersebut, hak- hak dan kewajiban- kewajiban dan seterusnya.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 112

Hukum mempunyai pengaruh langsung atau pengaruh yang tidak langsung di dalam mendorong terjadinya perubahan social. Cara- cara untuk memengaruhi masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu dinamakan *social engineering* atau *social planning*.<sup>24</sup> Agar hukum benar- benar dapat memengaruhi perlakuan masyarakat. Adanya alat- alat komunikasi tertentu merupakan salah satu syarat bagi penyebaran serta pelembagaan hukum. Komunikasi hukum tersebut dapat dilakukan secara formal yaitu, melalui suatu tata cara yang terorganisasi dengan resmi.

Dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, bahwa suatu sikap tindak perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum.<sup>25</sup> Undang- undang dapat menjadi efektif jika peranan yang dilakukan pejabat penegak hukum semakin mendekati apa yang diharapkan oleh undang- undang dan sebaliknya menjadi tidak efektif jika

---

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982, hlm. 115

<sup>25</sup> *Ibid.*,

peranan yang dilakukan oleh penegak hukum jauh dari apa yang diharapkan undang-undang.<sup>26</sup>

### **C. Aset Pemerintah Kota Makassar Berupa Tanah**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia aset adalah sesuatu yang mempunyai nilai tukar atau modal atau kekayaan. Aset menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan darimana manfaat ekonomi dan/atau social di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Aset dapat dikategorikan menjadi tiga jika dilihat dari penggunaannya yaitu :

1. Aset pemerintah yang digunakan untuk operasi pemerintah daerah (*local government used assets*)
2. Aset pemerintah yang digunakan masyarakat dalam rangka pelayanan publik (*social used assets*)

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor- Faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 9

3. Aset darah yang tidak digunakan untuk pemerintah maupun publik (*surplus property*), aset ini pada dasarnya merupakan aset yang menganggur dan perlu dioptimalkan pemanfaatannya.

Aset dapat dikategorikan menjadi dua, jika dilihat dari sifat mobilitasnya yaitu:

1. Benda tidak bergerak (*real property*), meliputi:
  - a) Tanah
  - b) Bangunan gedung
  - c) Bangunan air
  - d) Jalan dan jembatan
  - e) Instalasi
  - f) Jaringan
  - g) Monument/ bangunan bersejarah
2. Benda bergerak (*personal property*), meliputi:
  - a) Mesin
  - b) Kendaraan
  - c) Peralatan, meliputi: alat berat, alat angkutan, alat bengkel, alat pertanian, alat kantor, dan rumah tangga, alat studio, alat kedokteran, alat laboratorium, dan alat keamanan
  - d) Buku/perpustakaan

- e) Barang bercorak kesenian & kebudayaan
- f) Hewan/ternak dan tanaman
- g) Persediaan (barang habis pakai, suku cadang, bahan baku, bahan penolong, dsb)
- h) Surat-surat berharga

Aset pemerintah kota makassar adalah semua kekayaan daerah yang miliki maupun yang dikuasai oleh pemerintah, yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, misalnya sumbangan, hadiah, donasi, wakaf, hibah, swadaya, kewajiban pihak ketiga, dan sebagainya.

Legalitas yang sering ditanyakan masyarakat saat ini adalah mengenai buku tanah dan sertifikat tanah. Legalitas tersebut merupakan dua dokumen yang sangat penting untuk pendaftaran tanah.

### **1. Sertifikat Tanah**

Akta tanah atau sertifikat tanah 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 (rusun) dan hak tanggungan yang masing- masing sudah didaftar dalam buku tanah yang bersangkutan.



Dalam pasal 30 ayat (1) disebutkan bahwa sertifikat tanah diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan. Sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. sertifikat tanah hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah atau kepada pihak yang mendapat kuasa.

## **2. Buku Tanah**

Buku tanah diartikan sebagai dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Menurut pasal 29 PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa berdasarkan sebuah kebutuhan, hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, dan hak milik atas satuan rumah susun (rusun), harus didaftarkan dengan membukukan dalam sebuah buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik dari bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya maka harus dicatat pula pada surat ukur tersebut.

## **3. Dasar Hukum Sertifikasi Tanah Negara**

Pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan pasal 19 UUPA merupakan salah satu upaya pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Dengan pendaftaran tanah, pemegang hak atas tanah akan menerima tanda bukti hak atas tanahnya yakni sertifikat, sehingga dengan sertifikat itu pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensi haknya.

Menurut Pasal 2 PP No 24 Tahun 1997, Dalam melakukan pendaftaran harus belandaskan pada asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka:

- a. Asas sederhana, adalah agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah
- b. Asas aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah harus diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau, artinya dapat dijangkau oleh golongan ekonomi lemah memperhatikan kebutuhan dan kemampuannya, artinya pendaftaran tanah harus dapat dijangkau oleh pihak-pihak yang memerlukan

- d. Asas mutakhir artinya data-data yang ada di dalam atau diperoleh dari penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dijaga eksistensinya, sehingga data terpelihara sesuai dengan kenyataan di lapangan
- e. Asas terbuka, artinya melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah, bagi masyarakat maupun pemerintah yang ingin memperoleh keterangan data fisik dan data yuridis, akan dapat memperoleh data yang benar.

Barang Milik Negara (BMN) berupa tanah yang berada atau dikuasai oleh kementerian/lembaga merupakan aset kekayaan negara yang harus diamankan atau ditertibkan secara administratif, fisik, dan hukum. Tindakan untuk penertiban BMN berupa tanah ini merupakan amanah dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara, yang diatur dalam Pasal 49 ayat (1) sebagai berikut:<sup>27</sup>

“Barang milik Negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/ Pemerintah Daerah yang bersangkutan”

Kemudian diatur lebih lanjut pada Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah<sup>28</sup>. Secara kongkrit Direktoral

---

<sup>27</sup> Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara

<sup>28</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Jenderal Kekayaan Negara mendukung tugas yang diamanatkan dalam Peraturan bersama Menteri Keuangan Nomor 186/PMK.06/2009 dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2009 tentang pensertifikatan Barang Milik Negara (BMN) berupa tanah.

Adapun tahap-tahap pendaftaran tanah yang akan dilaksanakan sesuai dengan Pasal 11 sampai dengan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah adalah sebagai berikut:

#### Pasal 11

“pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal”

#### Pasal 12

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

#### Pasal 13

“Titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik control atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas”

#### Pasal 14

“Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah”

#### Pasal 15

“Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah”

#### Pasal 16

“Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran”

#### Pasal 17

“Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian”

#### Pasal 18

“Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak atas tanah atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atau satuan rumah susun oleh orang perserorangan atau badan hukum”

#### Pasal 19

“Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya”

#### Pasal 20

“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 bentuk tanah yang bersangkutan”