



**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS FUNGSI DINAS PERTANAHAN KOTA  
MAKASSAR DALAM PELEPASAN TANAH *EX-GEMENTEE***

**OLEH:**

**ADE ENAZ MAPPAJANCI AZHAR**

**B121 16 326**

**HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN YURIDIS FUNGSI DINAS PERTANAHAN KOTA  
MAKASSAR DALAM PELEPASAN TANAH *EX-GEMENTEE***

**OLEH:**

**ADE ENAZ MAPPAJANCI AZHAR**

**B121 16 326**

**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 FUNGSI DINAS PERTANAHAN KOTA MAKASSAR DALAM PELEPASAN TANAH *EX-GEMENTEE*

Disusun dan diajukan oleh


**ADE ENAZ MAPPAJANCI AZHAR**  
**B121 16 326**

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 Senin, 06 Desember 2021 Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris

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

  
Ariani Arifin, S.H., M.H  
NIP. 19830605 200604 2 003

Ketua Program Studi

Hukum Administrasi Negara

  
Dr. Muhammad Hham Arisaputra, S.H., M.Kn.  
NIP. 19840818 201012 1 005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa Skripsi dari :

Nama : Ade Enaz Mappajanci Azhar

Nomor Induk Mahasiswa : B12116326

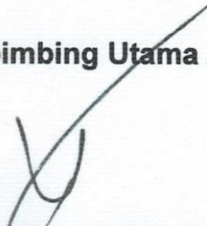
Prodi : Hukum Administrasi Negara

Judul : Tinjauan Yuridis Fungsi Dinas Pertanahan Kota  
Makassar Pada Pelepasan Tanah Ex-Gemeente

Telah di periksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 25 Juni 2021

Pembimbing Utama .

  
Dr. Muh Hasrul, S.H.,M.H.,M.A.P  
NIP. 198104182002121004

Pembimbing Pendamping

  
Ariani Arifin, S.H.,M.H  
NIP. 198306052006042003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Ade Enaz Mappajanci Azhar  
N I M : B12116326  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Fungsi Dinas Pertanahan Kota Makassar  
Dalam Pelepasan Tanah *Ex-Gementee*

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

Makassar, Desember 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 dibawah ini:

Nama : Ade Enaz Mappajanci Azhar  
Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 326  
Jenjang Pendidikan : S1  
Program Studi : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Menyatakan bahwa Skripsi dengan judul **“Tinjauan Yuridis Fungsi Dinas Pertanahan Kota Makassar Pada Pelepasan Tanah Ex-Gementee”** adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan dari 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, Desember 2021

Yang membuat pernyataan



Ade Enaz Mappajanci Azhar

## ABSTRAK

**ADE ENAZ MAPPAJANCI AZHAR (B12116326)**, dengan judul **“Tinjauan Yuridis Fungsi Dinas Pertanahan Dalam Pelepasan Tanah Ex-Gemeente”**. Di bawah bimbingan Bapak Muhammad Hasrul selaku pembimbing I dan Ibu Ariani Arifin selaku pembimbing II

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana *Manual Procedural* yang dilakukan Dinas Pertanahan Kota Makassar dalam Pelepasan Tanah *Ex-Gemeente*. Serta untuk mengetahui apakah dalam pembayaran ganti rugi yang diberikan kepada pemerintah Kota Makassar sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Metode penelitian yang digunakan, yaitu normatif empiris. Lokasi penelitian ini adalah di Kantor Dinas Pertanahan Kota Makassar. Data yang diperoleh adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah Penelitian Kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*).

Hasil penelitian menunjukkan (1) Tanah Ex-Gemeente yang berstatus tanah negara merupakan aset dari Negara yang kewenangannya didelegasikan kepada pemerintah daerah untuk mengelola, menetapkan, serta melepaskan kepada masyarakat agar masyarakat dapat merubah yang sebelumnya hak sewa berubah menjadi hak milik, dalam implementasi *Manual Procedural* dalam Pelepasan Tanah Ex-Gemeente membuat dalam sebuah persil tanah terdapat 2 Nama pemilik hak sewa, ini juga diakibatkan karena kurang cermat petugas dalam menganalisa permohonan pemegang hak. (2) Proses Pembayaran Ganti Rugi terhadap Pelepasan Tanah Ex-Gemeente perlu diperhatikan Penggunaan Undang–Undang Pokok Agraria bersifat Derivative, penetapan biaya ganti rugi kepada masyarakat menggunakan metode rumus yang memperhatikan, Nilai Dasar harga tanah sesuai dengan surat keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tk. II Ujung Pandang Nomor 2183 Tahun 1990, Nilai Pemetar Persegi yang telah diteapkan dari tahun 1983-1989 yang menjadi nilai dasar, Luas Tanah yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Kota Makassar, lalu dikenakan kenaikan harga pembebeasan sebesar 70% secara kumulatif dan kenaikan 10% bagi penyewa yang tercantum dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri. Seluruh Hasil pembayaran ganti rugi oleh masyarakat sepenuhnya disetorkan kepada Kas Daerah Pemerintah Kota Makassar.

**Kata Kunci:** Tanah Ex-Gemeente; Manual Procedural; Ganti Rugi

## ABSTRACT

**ADE ENAZ MAPPAJANCI AZHAR (B12116326)**, with the title "*Juridical Review of the Functions of the Land Service in the Release of Ex-Gemeente Land*". Under the guidance of Mr. Muhammad Hasrul as supervisor I and Mrs. Ariani Arifin as supervisor II

This study aims to find out how the Procedural Manual carried out by the Makassar City Land Service in the Ex-Gemeente Land Acquisition. And to find out whether the payment of compensation given to the Makassar City government is in accordance with applicable regulations.

The research method used is normative empirical. The location of this research is at the Makassar City Land Office. The data obtained are primary data and secondary data. The data collection technique used by the author is library research and field research.

The results show that (1) Ex-Gemeente land with state land status is an asset of the State whose authority is delegated to local governments to manage, determine, and release to the community so that the community can change what previously leased rights were turned into property rights, in the implementation of the Procedural Manual in Land Acquisition. Ex-Gemeente made in a parcel of land there were 2 names of the owners of the lease rights, this was also due to the officer's lack of accuracy in analyzing the application of the right holder. (2) In the process of Payment of Compensation for Ex-Gemeente Land Release, it is necessary to pay attention to the use of the Derivative Basic Agrarian Law, the determination of the cost of compensation to the community using a formula method that takes into account the Basic Value of the land price in accordance with the Decree of the Mayor of the Head of the Region Tk. II Ujung Pandang Number 2183 of 1990, the Square Meter Value that has been set from 1983-1989 which is the basic value, the Land Area which has been determined by the Makassar City Land Agency, then subject to an increase in the exemption price of 70% cumulatively and an increase of 10% for tenants listed in the Decree of the Minister of Home Affairs. All results of compensation payments by the community are fully deposited to the Makassar City Government Regional Treasury.

**Keywords:** Ex-Gemeente Land; Procedural Manuals; Compensation



## 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 Fungsi Dinas Pertanahan Dalam Pelepasan Tanah Ex-Gemente Pajak Progresif Kendaraan Bermotor di 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 **H. Azhar Arsyad, S.H** dan ibunda terkasih **Hj. Ir. Andi Eni Rahmi** atas segala doa, kasih sayang, jerih payah dan motivasi demi keberhasilan penulis. Tak lupa pula kepada adik penulis **Alya Rabiatul Azhar** dan **Anastasya**

**Adawiah Azhar** yang selalu bisa di repotkan dan selalu memberikan dukungan.

Ucapan terima kasih juga kepada Bapak **Dr. Muh Hasrul, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Pembimbing Utama dan **Ibu Ariani Arifin, 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 Ibu **Dr. Sri Susiyanti Nur, S.H., M.H., selaku Penguji I** dan Ibu **Dr A. Bau Inggit AR, 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,**

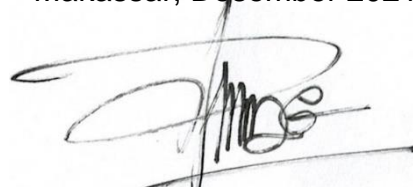
**S.H., M.H., M.A.P** selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.

3. Bapak **Dr. Muh. Ilham Ari Saputra, 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 Kepada Dinas Pertanahan Kota Makassar, terkhusus untuk Bapak Adnan yang telah menerima dan membantu penulis dalam proses penelitian skripsi ini.
7. Kepada **Reny Febriliany Amirullah**, wanita tangguh yang selalu mendampingi dan menjadi Support System
8. Kepada sahabat - sahabat "TONGABAR", **Syahrizal Wirayuda, S.H, Bisma Dewa Bharata, Wildan Ramadhan, Ahmad Ari Sahid, S.H., Muh. Fauzi Ramadhan, S.H., Tri Ashariadi, S.H., Ahmad Rivandy, S.E., Hussein Rifky, S.P., Iman Aprianto, S.Ars., Ryan Firmansyah, Fiky Deska, S.T.,** yang tetap bersabar menemani perjalanan proses penulisan skripsi ini.

9. Kepada sahabat - sahabat "**Demis Sans**" yang telah menjadi teman diskusi dan memberikan masukan – masukan positif selama proses penulisan ini.
10. Kepada Keluarga Besar **ALSA LC UNHAS** yang telah memberikan penulis kesan dan pelajaran serta memberikan kesempatan untuk menimba pengalaman berorganisasi yang sangat berkesan..
11. Kepada seluruh teman - teman **Program Studi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2016** yang tidak dapat penulis sebutkan satu – persatu.
12. 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, Desember 2021



Ade Enaz Mappajanci Azhar

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN .....	v
ABSTRAK .....	vi
ABSTRACT .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Manfaat Penelitian .....	15
E. Keaslian Penelitian .....	15
F. Metode Penelitian .....	17
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN MENGENAI MANUAL PROCEDURAL YANG DILAKUKAN DINAS PERTANAHAN KOTA MAKASSAR DALAM PELEPASAN TANAH <i>EX-GEMEENTE</i> .....</b>	<b>20</b>
A. Asas – Asas Otonomi .....	<b>20</b>
1. Desentralisasi.....	20
2. Dekonsentrasi.....	23
3. Tugas Pembantuan .....	26
4. Otonomi Daerah .....	29

B. Pemerintah Daerah.....	31
1. Dinas Pertanahan Kota Makassar .....	32
2. Pengertian Fungsi dalam Hukum Administrasi Negara .....	39
3. Standar Operasional Prosedur .....	41
<b>BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN MENGENAI BAGAIMANAKAH PROSES PEMBAYARAN GANTI RUGI ATAS PELEPASAN TANAH <i>EX-GEMEENTE</i> .....</b>	<b>54</b>
A. Tanah Negara.....	54
1. Pengertian Tanah Negara .....	54
2. Jenis – Jenis Hak Atas Tanah .....	57
3. Pendaftaran Tanah .....	67
B. Ganti Rugi.....	69
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>77</b>
A. Kesimpulan .....	77
B. Saran .....	79
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>81</b>

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Era Reformasi di tahun 1998, telah membawa dampak pada pengaturan kembali tentang tata kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk didalamnya tentang pengaturan kebijakan pertanahan. Arah baru reformasi hukum pertanahan khususnya pada kebijakan hukum pertanahan perlu dirancang untuk mendukung demokratisasi dan terbentuknya *clean and good governance*.<sup>1</sup>

Tanah merupakan bagian dari permukaan bumi, mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat atau ruang untuk kehidupan dalam segala kegiatannya, sebagai sumber kehidupan, bahkan sebagai suatu bangsa. Tanah merupakan aset dari sebuah wilayah dalam kedaulatan negara. Hal ini karena negara Indonesia merupakan negara agraris sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah, Oleh karena itu tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai hubungan abadi dan bersifat magis religius yang harus dijaga, dikelola dan dimanfaatkan dengan baik.

Pembangunan yang terkait dengan tanah, dapat dilihat baik dari dalam bidang infrastruktur untuk kepentingan umum, maupun

---

<sup>1</sup> Agus dwiyanto, 2008, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Public*, gajah mada university press, Yogyakarta.

pembangunan yang sifatnya untuk pribadi. Kepentingan umum yang dimaksud seperti yang tercantum dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, antara lain tanah yang digunakan untuk pembangunan pertahanan dan keamanan nasional, jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; pelabuhan, bandar udara, dan terminal; infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; tempat pembuangan dan pengolahan sampah; rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah; fasilitas keselamatan umum; tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; cagar alam dan cagar budaya; kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa; penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;

Tanah negara pada umumnya tanah yang dikuasai oleh negara yang tidak melekat di atasnya sesuatu hak, baik hak asli rakyat Indonesia maupun hak-hak barat berbeda dengan tanah aset pemerintah. Tanah Aset



Pemerintah adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah baik pusat maupun daerah.<sup>2</sup>

Tanah bekas asing terbagi menjadi banyak macam klasifikasi mulai dari jaman Hindia Belanda, bahkan hingga Aset bekas perkumpulan-perkumpulan Cina, Tanah *Ex-Gemeente* yang merupakan tanah bekas asing yang sekarang menjadi aset pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1966 tentang Penguasaan Benda-Benda Tetap Milik Perorangan Warga Negara Belanda, oleh karena itu status hukum dalam pengelolaan aset pemerintah daerah merupakan hak pakai atas tanah dan/atau hak pengelolaan yang telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pertanahan Kota Makassar.

Hukum dan kebijakan pertanahan yang ditetapkan oleh penjajah senantiasa diorientasikan pada kepentingan dan keuntungan mereka penjajah, yang pada awalnya melalui politik dagang. Mereka sebagai penguasa sekaligus merangkap sebagai pengusaha menciptakan kepentingan-kepentingan atas segala sumber-sumber kehidupan di bumi Indonesia yang menguntungkan mereka sendiri sesuai dengan tujuan mereka dengan mengorbankan banyak kepentingan rakyat Indonesia.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Sri Susiyanti Nur, *Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing Sebagai Aset Pemerintah Daerah*, Hasanuddin Law Review, Vol. 1 No. 1, 2015

<sup>3</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, PT Fajar Interpretama Offset, Jakarta, 2009, Hal 24

Adanya suatu pandangan bahwa semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa sebagai kepunyaan bersama dari bangsa Indonesia. Ada beberapa konsekuensi dari fungsi sosial dari hak atas tanah ini adalah sebagai berikut<sup>4</sup>

1. Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan atau tidak menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi sampai menimbulkan kerugian masyarakat;
2. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara;
3. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan Rencana Tata Ruang, instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang;
4. Pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik, dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanahnya;
5. Merelakan hak atas tanahnya apabila dicabut demi kepentingan umum.

*Gemeente* adalah sebuah istilah dalam bahasa Belanda dan merupakan sebuah nama pembagian administratif. Tanah *Ex-Gemeente*

---

<sup>4</sup> Oloan sitorus, H.M.Zaki Sierrad, 2006, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep dasar dan Implementasi*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia; Hal 66-77

merupakan tanah milik Indonesia yang pernah dikuasai oleh pemerintah Hindia Belanda dan beralih menjadi tanah milik negara yang dikuasai oleh pemerintah kota. Tanah *Ex-Gemeente* sebelum menjadi tanah negara merupakan tanah hak sampai tanah tersebut disertifikatkan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam hal ini karena gemeente merupakan tanah bekas asing maka sebelum tahun 1960 tanah ex gementee

Pengadaan tanah bermula dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1975 Tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan tanah kemudian diganti dengan Peraturan Mendagri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan cara pembebasan tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebeasan Tanah oleh pihak swasta lalu diperbaharui menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 yang membahas tata cara mengadakan tanah untk keperluan proyek pembangunan wilayah kecamatan.

Penguasaan Negara atas tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia bersumber dari Hak Bangsa Indonesia yang meliputi kewenangan Negara dalam Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c. Menentukan dan mengatur hubungan- hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa
- d. Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung ber- hubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batasan-batasan menurut ketentuan perundang-undangan.

Konversi hak-hak atas tanah merupakan instrumen yang sangat penting karena dengan melakukan konversi terhadap tanah yang bersumber dari asing maka diharapkan masyarakat tidak dirugikan dan diambil hak nya karena adanya konversi tanah bekas asing maka tanah tersebut dapat didaftarkan.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan Menteri Pertanahan dan Agraria (PMPA) Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah, kedua peraturan ini menjadi sumber hukum normatif terhadap pendaftaran tanah bekas asing. Tujuan pendaftaran konversi tanah untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah atau menghasilkan Surat Tanda Bukti Hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Agung Rahardjo, *Pendaftaran Tanah Hak Milik Adat Oleh Ahli Waris*, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, Hlm. 14

Setelah berlakunya Undang-undang pokok agraria yang sebelumnya dibuat pada masa pemerintahan hindia belanda, adapun peraturan yang dicabut ialah:

1. Agrarische wet stb. 1870 no.55 sebagai yang termuat dalam pasal 51 IS stb. 1925 no.447.
2. Peraturan-peraturan tentang domein verklaring baik yang bersifat umum maupun khusus, yaitu:
  - a. Domein verklaring tersebut dalam pasal 1 Agrarische besluit stb.1870 No.118.
  - b. Algemene domein verklaring tersebut dalam stb.1875 No. 119a.
  - c. Domein verklaring untuk sumatera tersebut dalam pasal 1 dari stb.1874 No 94f.
  - d. Domein verklaring untuk karesidenan manado tersebut dalam pasal 1 dari stb.1877 No 55.
  - e. Domein verklaring untuk residentie zuder en Osterafdeling van borneo tersebut dalam pasal 1 dari stb.1888. No.58.
3. Koninklijk besluit (keputusan raja) tanggal 16 april 1872 No 29 (stb 1872 No. 29 ( stb.1872 No,117) dan peraturan pelaksanaannya.
4. Buku II KUHPerdara indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalam nya,kecuali ketentuan-ketentuan tentang Hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya UUPA.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum” yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia menganut desentralisasi yang mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintah pusat dan ada perangkat pemerintah daerah yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur urusan rumah tangga daerah. Tugas pemerintah sebelum membangun ialah menciptakan sebuah tatanan pemerintahan yang dapat mengelola dengan baik sumber daya nasional guna mendorong terciptanya kesejahteraan dalam sebuah pembangunan dan ini termasuk dalam kebijakan otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus pemerintahannya serta kepentingan masyarakat di daerahnya masing-masing, dalam penyelenggaraannya otonomi daerah menekankan beberapa poin yaitu, prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan

peran oleh masyarakat dan pemerataan keadilan sesuai dengan aspek yang berkenaan dengan potensi dan kultur keanekaragaman antar daerah.

Otonomi daerah yang berkembang di Indonesia berawal konsep otonomi daerah yang lebih bersifat sentralistik dimana jika dilihat dari sistem pemerintahannya cenderung terkesan otoriter sampai pada masa orde baru hingga berubah menjadi lebih bersifat desentralistik, terciptanya sebuah peraturan daerah sebagai instrumen hukum yang sangat penting guna memberikan esensi otonomi kepada masyarakat, daerah yang bersifat desentralistik memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada kepala daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Dinas Pertanahan Kota Makassar merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan hak dan kewajibannya berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dinas Pertanahan yang merupakan bagian dari Pemerintah Kota Makassar yang membantu Walikota mengurus bidang Pertanahan hal ini juga termuat dalam Peraturan Walikota Nomor 107 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Dinas Pertanahan Kota Makassar. Keterkaitan Dinas Pertanahan Kota Makassar dengan Tanah *Ex-Gemeente* dalam hal pelaksanaan dan pengawasan terhadap tanah aset pemerintah khususnya Bidang Pengadaan dan Pemanfaatan Tanah Dinas Pertanahan Kota Makassar yang bertugas menagih, menginventarisir serta melepaskan Tanah *Ex-Gemeente*.

Kepemilikan tanah-tanah tersebut tentu saja perlu didukung serta dilengkapi dengan administrasi yang tertib dan teratur. Cara yang dapat ditempuh yakni dengan melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanah yang tertuang dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yakni untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Tanah aset pemerintah sebagai salah satu objek pendaftaran tanah, penguasaan dan pengelolaannya diberikan kepada instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Selanjutnya, pada Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan bahwa barang milik Negara/Daerah berupa tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah RI/Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian mengingat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyat yang menjadi tujuan utama.



Berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sesuai dengan peraturan Walikota Makassar Nomor 107 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta tata kerja Dinas Pertanahan, bertanggung jawab kepada Walikota Makassar dalam menjalankan urusan pemerintahan dalam bidang pertanahan yang menjadi kewenangan daerah dan menjadi tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah.

1. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor.593.2-192 Tanggal 26 April Tahun 1983 tentang pelepasan hak atas tanah yang dikuasai/dimanfaatkan oleh pemerintah kotamadya daerah tingkat II Ujung Pandang.
  - a. Keputusan Walikota Madya Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor.39 Tahun 1983 tentang pelepasan hak atas tanah yang dikuasai pemerintah kotamadya daerah tingkat II Ujung Pandang kepada penduduk/masyarakat yang mendudukinya dengan mendapatkan pembayaran ganti rugi.

b. Keputusan DPRD Kota Madya Tingkat II Ujung Pandang Nomor.12/V/DPRD/1982 tentang persetujuan penghapusan dari daftar inventaris dan pelepasan hak atas tanah pemerintah kota madya tingkat II Ujung Pandang.

2. Keputusan Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor.593.3-326 Tahun 1991 tentang pelepasan hak atas tanah pemerintah kota madya tingkat II Ujung Pandang kepada penduduk/masyarakat yang mendudukinya dengan mendapatkan pembayaran ganti rugi.

3. Keputusan Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor 2183 Tahun 1990 tentang pelepasan kembali dengan pembayaran ganti rugi hak atas tanah *Ex-Gemeente* Kota Makassar

Ketentuan dalam SK Walikota Madya Daerah Tingkat II tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pelepasan tanah di Kota Makassar, yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pelepasan tanah `dalam rangka memperoleh kepastian hukum. Berangkat dari ketentuan di atas, proses pelepasan tanah membutuhkan peranan dari dinas pertanahan Kota Makassar serta peran aktif dari masyarakat terkait.

Tanah *Ex-Gemeente* yang berada di Kota Makassar dari total jumlah 145,3 hektar tanah yang tersebar di Kota Makassar, dan kurang lebih 7763

Persil, penyebaran tanah ini cukup luas terkhusus untuk daerah Mamajang, Mariso, dan Tamalate merupakan daerah terbanyak.

Uraian tersebut melatar belakangi penulis mengangkat judul **“Tinjauan Yuridis Fungsi Dinas Pertanahan Kota Makassar Dalam Pelepasan Tanah *Ex-Gemeente*”** karena masih banyak masyarakat yang menduduki tanah pemerintah Kota Makassar tanpa melakukan pelepasan hak atas tanah ex-Gemeente, serta penulis ingin mengetahui tata cara pelepasan hak tanah ex-gemeente pemerintah Kota Makassar kepada masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah *Manual Procedural* Yang Dilakukan Dinas Pertanahan Kota Makassar Dalam Pelepasan Tanah Ex-Gemeente?
2. Bagaimanakah proses pembayaran ganti rugi atas pelepasan tanah ex-gemeente?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, dapat dirumuskan bahwa tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui *Manual Procedural* Yang Dilakukan Dinas Pertanahan Kota Makassar Dalam Pelepasan Tanah *Ex-Gemeente*.
2. Untuk Mengetahui Bagaimana Proses Pembayaran Ganti Rugi Atas Pelepasan Tanah Ex-Gemeente.

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

Penelitian terkait bagaimanakah fungsi peranan Dinas Pertanahan Kota Makassar dalam mengambil kebijakan dalam pelepasan tanah Ex-Gemeente yang dimana masih maraknya terjadi di Kota Makassar dimana masyarakat tidak mempunyai alas hak karena tidak adanya edukasi atau pembelajaran bahwa tanah tersebut merupakan tanah asing.

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

Penelitian yang dilakukan oleh penulis tentang “Tinjauan Yuridis Fungsi Dinas Pertanahan Kota Makassar Dalam Pelepasan Tanah Ex-Gementee” berasal dari keresahan dimana perlunya kesadaran dan edukasi kepada masyarakat bahwa pentingnya kepastian hukum. Sebagai perbandingan, dapat dikemukakan hasil sebelumnya yang telah dilakukan sebagai berikut :

(1) Muh Iqbal Arfadli, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Kota Makassar, 2014

a. Judul

Tugas Pemerintah Kota Makassar Dalam Mensertifikasi Aset Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006

b. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi tugas pemerintah Kota Makassar dalam mensertifikasi aset daerah?

2. Apa kendala pemerintah Kota Makassar dalam mensertifikasi aset daerah?

c. Kesimpulan

Berdasarkan dengan kajian serta pembahasan rumusan masalah di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa

1. Mengenai peranan implementasi tugas pemerintah Kota Makassar dalam mensertifikasi aset daerah sesuai dengan PP.No.6 tahun 2006 masih jauh dari kata optimal, hal ini ditunjukkan dari hasil kinerja Pemkot yang masih menyisakan jumlah yang besar tanah aset daerah belum bersertifikat di Kota Makassar. Hal ini dipengaruhi buruknya pengelolaan teknis dan minimnya koordinasi antara instansi satu dan lainnya. Hal yang juga menyebabkan lambatnya proses pensertifikatan tanah aset daerah adalah minimnya kesadaran dalam hal good management sehingga terjadi hal-hal yang diluar prosedur yang semestinya.
2. Kendala secara administratif juga masih terlihat di dalam pengelolaan dan pensertifikatan aset daerah. hal itu ditunjukkan dari segi kelengkapan berkas yang dimiliki oleh Pemkot Kota Makassar. Banyaknya dokumen yang

hilang diperburuk dengan tidak dilaporkannya dokumen tersebut ke pihak yang berwenang.

Setelah memperhatikan rumusan masalah serta kesimpulan di atas perlu di garis bawah terdapat perbedaan yang di pada lokasi penulis ingin meneliti memang terdapat juga hal seperti itu, akan tetapi penulis lebih merinci dimana sesuai fungsinya Dinas Pertanahan yang mengatur dalam pelepasan tanah *Ex-Gemeente*.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Berdasarkan judul yang diangkat oleh penulis yaitu “Tinjauan Yuridis Fungsi Dinas Pertanahan Kota Makassar Dalam Pelepasan Tanah *Ex-Gemeente*” maka penulis akan melakukan penelitian di Kantor Dinas Pertanahan Kota Makassar sebagai pemangku kebijakan dalam Pelepasan Tanah *Ex-Gemeente*, serta Kecamatan Tallo yang merupakan.

### **2. Jenis Penelitian**

Refrensi tentang uraian Metodologi penelitian hukum juga mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, oleh karena Hukum Administrasi Negara dapat menunjang ilmu pengetahuan lainnya. Secara khusus menurut jenis, sifat dan tujuannya suatu penelitian hukum juga dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya. Secara khusus menurut jenis, sifat dan tujuannya suatu penelitian hukum dibedakan

menjadi 2 (dua) yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.

Metodologi penelitian yang berkembang terbagi menjadi beberapa kategori yang dimaksudkan untuk lebih memahami perkembangan penelitian yang membutuhkan solusi yang inovatif, kreatif dan riset yang objektif. Berdasarkan fokus kajiannya dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.

Penelitian normatif dipahami sebagai penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Juga dapat dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>6</sup>

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian Normatif dan menggabungkan data empiris, penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berprilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Irwansyah dan Ahsan Yunus, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Ed. Revisi, Mirra Buana Media., Yogyakarta.,

<sup>7</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ed. Revisi, Rajawali Pers, Jakarta.,



### **3. Jenis dan Sumber Data**

Jenis dan sumber data yang penulis gunakan dalam penelitian ini dibagi ke dalam dua jenis data yaitu:

1. Data Primer yaitu, data yang dikumpulkan oleh penulis dari literatur, dokumen-dokumen (sertifikat, surat keputusan) serta karya ilmiah yang mempunyai relevansi dengan penelitian ini.
2. Data Sekunder yaitu, data yang dikumpulkan oleh penulis di lapangan berdasarkan wawancara dari responden dan narasumber selaku pihak yang berwenang selaku pemangku kebijakan.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis terbagi atas dua yaitu data primer diperoleh dengan studi kepustakaan terhadap dokumen (sertifikat, Surat Keputusan) karya ilmiah serta peraturan perundang-undangan yang mempunyai relevansi dengan penelitian ini, sedangkan untuk data sekunder dikumpulkan dari penelitian di lapangan sesuai apa yang terjadi melalui teknik wawancara kepada narasumber dan responden.

### **5. Analisis Data**

Data yang didapatkan dari data primer maupun data sekunder selanjutnya diolah dan dianalisis sesuai rumusan masalah yang ditetapkan oleh penulis lalu disajikan secara deskriptif yaitu, menggambarkan, menguraikan, dan menjelaskan tentang peranan Dinas Pertanahan Kota Makassar dalam Pelepasan Tanah Ex-Gemeente.

**BAB II.**

**TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN**

**MENGENAI MANUAL PROCEDURAL YANG DILAKUKAN DINAS**

**PERTANAHAN KOTA MAKASSAR DALAM PELEPASAN TANAH**

***EX-GEMEENTE***

**A. Asas – asas Otonomi**

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>8</sup>. Yang dimana dalam konteks ini yang disebut pemerintah ialah pemerintah pusat (presiden beserta para Menteri) sedangkan pemerintah daerah (kepala daerah beserta perangkat daerah).

Desentralisasi dalam pengertian pemerintahan dilakukan untuk memenuhi tuntutan golongan minoritas yang menuntut otonomi dalam wilayahnya. Dalam sebuah Negara dengan tingkat diskriminasi, keterpisahan wilayah (kepulauan), perbedaan suku dan kepentingan pembangunan yang sangat tinggi maka akan sangat tinggi pula tuntutan untuk merealisasikan desentralisasi secara luas. Dampak yang sangat penting diharapkan dari penerapan kebijakan yang bersemangatkan desentralisasi adalah terjadinya perubahan kebijakan (*policy change*) dari paradigma sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik mengarah

---

<sup>8</sup> Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

kepada sistem pemerintahan yang desentralistik dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengurus segala kepentingan pemerintahan dan pembangunannya.<sup>9</sup>

Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Menurut Smith, hakikat desentralisasi yakni pendelegasian kekuasaan pemerintahan ke pemerintahan yang lebih rendah (*delegation of power levels in a territorial hierarchy*).<sup>10</sup> Hakikat dari desentralisasi adalah tugas pemerintah daerah yang dilakukan oleh aparatur dari pemerintah daerah di daerah dengan menggunakan dana yang bersumber dari APBD.

Desentralisasi juga merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dimana, Menurut Hendry Meddick menjelaskan desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang/ fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom (Hanif Nurcholli, 2005:9).<sup>11</sup> Hal ini juga diatur dalam pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah

---

<sup>9</sup> Koirudin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia : Format Masa Depan Otonomi menuju Kemandirian Daerah*. Malang : Averroes Press.

<sup>10</sup> Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers.

<sup>11</sup> Hanif Nurcholli, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.

daerah untuk mengetahui lebih lanjut mengenai desentralisasi dijelaskan tentang cirinya menurut Smith sebagai berikut:<sup>12</sup>

- a. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom;
- b. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual function*);
- c. Penerima wewenang adalah daerah otonom;
- d. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, Wewenang mengatur dan mengurus kepentingan yang bersifat lokal;
- e. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak;
- f. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan kongkrit;
- g. Keberadaan daerah otonom adalah diluar hirarki pemerintah pusat;
- h. Menunjukkan pola hubungan antara organisasi.

Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan kepentingan pemerintah daerah untuk mewujudkan politik yang berkualitas diharapkan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat berpartisipasi maka dari itu bisa di artikan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan

---

<sup>12</sup> *Ibid*, Hlm 11.

kekuasaan-kekuasaan berdasarkan pertimbangan hak, inisiatif serta kemandirian daerah.

Dalam contoh desentralisasi dalam hal pemberiak hakatas tanah sesuai dengan kebijaksanaan tersebut maka melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1967 telah diadakan pelimpahan tugas dan wewenang agrarian kepada para Gubernur/Bupati/Walikota Kepala daerah dalam kedudukan dan fungsinya selaku alat Pemerintah yang dalam penyelenggaraannya sehari-hari dilakukan oleh Instansi-Intansi Agraria dalam hal ini untuk Kota Makassar, melalui Dinas Pertanahan Kota Makassar yang merupakan instansi Agraria.

## 2. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi dari namanya merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk melakukan kegiatan termasuk pengawasan terhadap peraturan dearah kabupaten/kota. Dekonsentrasi bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan serta keputusan pusat yang tidak berbentuk peraturan untuk kemudikan dilaksanakan sendiri, dalam Dekonsentrasi penyerahan kewenangan kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.

Secara Dekonsentrasi pemerintah pusat dan pemerintahan daerah mempunyai hubungan yang sangat erat dalam hubungan tugas

pemerintahan, pemerintahan pusat dapat menyerahkan urusan pemerintahannya kepada daerah, Dekonsentrasi juga dapat diartikan sebagai penyebaran atau perencanaan kewenangan pusat kepada petugas yang berada di daerahnya masing-masing untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Dekonsentrasi bisa juga diartikan sebagai, kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan oleh pejabat administrasi kepada pejabat lainnya, Dekonsentrasi sebagai pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai cakupan kerja yang lebih luas dari pada pejabat yang diberikan kewenangan, Dekonsentrasi diartikan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat memberikan peritnah kepada pejabat yang disertai kewenangan untuk pengambilan keputusan, dan Dekonsentrasi juga merupakan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat mengganti keputusan yang pernah diambil oleh pejabat yang disertai kewenangan itu atas dasar keputusan sendiri.

Manfaat serta tujuan dilaksanakannya dekonsentrasi yaitu<sup>13</sup> :

1. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
2. Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara;

---

<sup>13</sup> Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2013).

3. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
4. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian dekonsentrasi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan daerah dalam hal ini Kota diberi wewenang karena kedudukannya sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah oleh karena itu Walikota dalam hal ini mengeluarkan peraturan dengan dasar kepentingan masyarakat sebagai upaya memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah negara untuk menjamin hak-hak masyarakat, contohnya terkait tanah ex-gemeente yang dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan pemerintah daerah untuk mengeluarkan Surat Ketetapan Pelepasan Tanah Ex-Gemeente walaupun tanggung jawab tetap pada pemerintah pusat.

Dalam pembahasan Undang-Undang Pokok Agraria yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Lembaran Negara 1969 Nomor 104 dalam penjelasan pasal 2 ditegaskan bahwa soal Agraria Menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, maka dari itu pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah yang dilimpahkan oleh pemerintah ini dijalankan dalam rangkaian kebijaksanaan dekonsentrasi yang pelaksanaan akan ditempuh secara bertahap disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta keadaan/kemampuan para pejabat di daerah.

### 3. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan merupakan salah satu asas yang digunakan dalam pemerintahan daerah yang dimana berfungsi untuk melaksanakan semua penugasan pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu, penugasan pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Berbeda dengan desentralisasi dan dekonsentrasi sifat tugas pembantuan hanya bersifat membantu dan tidak dalam konteks hubungan atasan dengan bawahan tetapi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Adanya tugas pembantuan karena beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat.

Tugas pembantuan sebagai jembatan suatu urusan kepada daerah atau merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh, kaitan antara desentralisasi dengan tugas pembantuan dapat dilihat dari :



1. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan;
2. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan; serta
3. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Yang dapat di bedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Melalui uraian di atas dapat disimpulkan berarti suatu penyerahan kewenangan tidak penuh berarti pemerintah daerah ikut serta dalam melaksanakan urusan dan tugas pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi.

Pemberian tugas pembantuan berguna untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Dengan diberikannya tugas pembantuan diharapkan memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian masalah serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah-daerah.

Berdasarkan hal tersebut hakikat tugas pembantuan adalah sebagai berikut:<sup>14</sup>

1. Membantu menjalankan urusan pemerintah dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
2. Urusan pemerintah yang dapat di tugas pembantuan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
3. Kewenangan yang dapat di tugas pembantuan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugas pembantuan pada institusi lain Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat pada satuan pemerintah pemerintahan atas dasar peraturan prundangundangan yang membentuknya. Adapun kewenangan delegatif adalah kewenangan yang di delegasikan dari satuan pemerintah yang lebih besar kepada satuan pemerintah yang lebih kecil. Kewenangan delegatif tidak dapat di delegasikan kepada pemerintah lainnya karena bukan kewenangan yang melekat pada satuan pemerintahan yang bersangkutan.
4. Urusan pemerintah yang di tugas pembantuan tetap menjadi kewenangan dari insitusi yang menugaskannya.

---

<sup>14</sup> Utang rosidin, 2010, *otonomi daerah dan desentralisasi*, pustaka setia, Jakarta.

5. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan parasarana serta sumber daya manusia di sediakan oleh insitusi yang menugaskannya.
6. Kegiatan oprasional di serahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.
7. Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkan mengenai urusan pemerintahan yang di kerjakannya kepada institusi yang menugaskan.

#### 4. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus pemerintahan serta kepentingan masyarakat Perkembangan otonomi daerah setelah dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah daerah yang dimana mengatur terkait PAD, Bagi Hasil Pajak dan non Pajak, bantuan APBD tingkat I dan II, pinjaman daerah, sisa lebih anggaran tahun lalu dan lain-lain termasuk juga pembiayaan pelepasan tanah Ex-Gemeente yang merupakan pendapatan daerah yang sah. Sesuai dengan ketentuan amandemen UUD 1945 serta berlakunya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, bahwa sistem pemerintahan kita telah memberikan

keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah, yang dimana dalam penyelenggaraannya otonomi daerah menekankan beberapa poin yaitu, prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran oleh masyarakat dan pemerataan keadilan sesuai dengan aspek yang berkenaan dengan potensi dan kultur keanekaragaman antar daerah.

Pada prinsipnya Otonomi daerah ialah tercipta sebagai *Madebewind* (tugas pembantuan) yang dimana mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini berada di tangan pemerintah pusat sehingga terwujudnya pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia termasuk Kota Makassar.

Otonomi daerah yang berkembang di Indonesia berawal konsep otonomi daerah yang lebih bersifat sentralistik dimana jika dilihat dari sistem pemerintahannya cenderung terkesan otoriter sampai pada masa orde baru hingga berubah menjadi lebih bersifat desentralistik, dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diberikan kekuasaan dan kesempatan kepada daerah untuk menentukan dan menyelenggarakan otonomi daerah walaupun memberikan kesan lebih mengarah kedalam sebuah sistem negara federal.

Daerah Kabupaten/Kota yang merupakan daerah otonomi mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan otonomi sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat. Pada prinsipnya hak Otonomi yang dibeikan oleh Pemerintah Pusat Kepada Kabupaten/Kota yang berfungsi untuk meningkatkan

pelayan terhadap masyarakat serta menampung aspirasi serta keinginan masyarakat yang berkembang.

## **B. Pemerintah Daerah**

Pemerintah merupakan alat kelengkapan yang di artikan sempir merupakan alat kelengkapan negara yang diberikan tugas pemerintahan serta melaksanakan amanat undang-undang dan merupakan cabang kekuasaan eksekutif sedangkan dalam arti luas pemerintah ialah mencakup semua badan kekuasaan dalam negara baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak atas nama negara.

Dalam kepustakaan pemerintahan dinilai dari 2 pandangan yaitu pemerintahan sebagai fungsi dan pemerintahan sebagai organisasi yang dimana pemerintah sebagai fungsi yaitu segala aktivitas memerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan guna menciptakan kesejahteraan dan kepentingan umum, sedangkan pemerintahan sebagai organisasi yaitu menganut ketentuan-ketentuan, susunan organisasi termasuk, penugasan kewenangan, kewajiban serta fungsi departemen atau biasa kita kenal di pemerintahan dinas ataupun badan-badan serta instansi.

Kultur birokrasi di Indonesia cenderung memiliki ciri, karakteristik ikut serta sistem yang sama yaitu birokrasi feodal.<sup>15</sup> Sistem ini yang telah

---

<sup>15</sup> Widhi Handoko, 2014, Kebijakan Hukum Pertanahan. Thafa Media. Yogyakarta. Hlm 66

berakar di kehidupan masyarakat yang dibina oleh kerajaan-kerajaan, telah memberi dasar pemerintahan kerajaan yang berlaku di seluruh wilayah nusantara

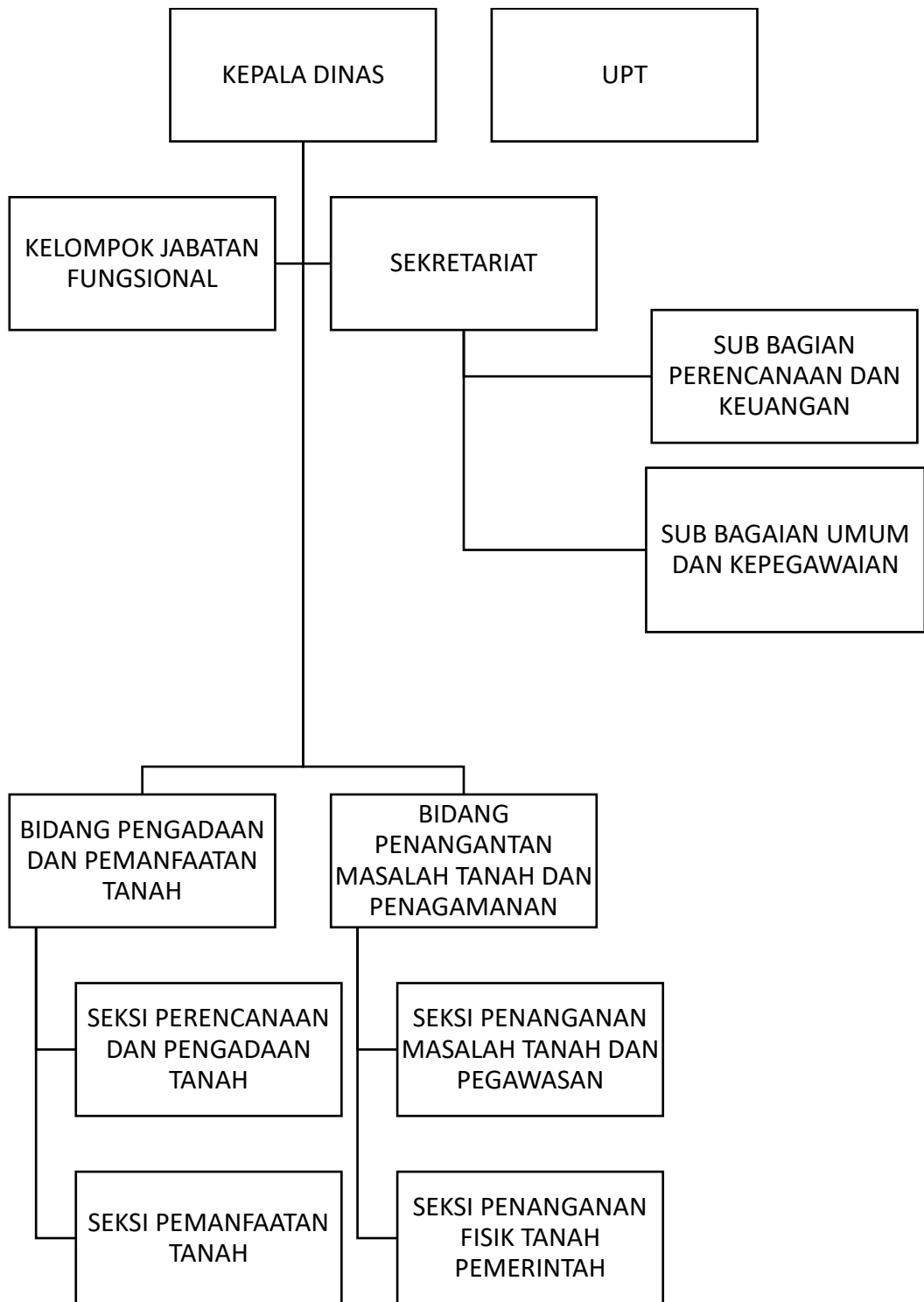
Keberadaan pemerintah daerah berdasarkan asas desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan dan di bidang pemerintahan.<sup>16</sup>

#### 1. Dinas Pertanahan Kota Makassar

Sesuai dengan Peraturan Walikota Makassar No. 107 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Orgsnisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pertanahan, bahwa:

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 27.



**Gambar Susunan DINAS PERTANAHAN KOTA MAKASSAR**

## SUSUNAN ORGANISASI

- (1) Susunan Organisasi Dinas Pertanahan, terdiri atas:<sup>17</sup>
  - a. Kepala Dinas
  - b. Sekretariat, terdiri atas:
    1. Subbagian Perencanaan dan Keuangan;
    2. Subbagian Umum dan Kepegawaian.
  - c. Bidang Pengadaan dan Pemanfaatan Tanah, terdiri atas:
    1. Seksi Perencanaan dan Pengadaan Tanah;
    2. Seksi Pemanfaatan Tanah.
  - d. Bidang Penanganan Masalah Tanah dan Pengamanan, terdiri atas:
    1. Seksi Penanganan Masalah Tanah;
    2. Seksi Pengamanan Fisik Tanah Pemerintah.
  - e. Kelompok Jabatan Fungsional.
  - f. Unit Pelaksana Teknis (UPT).

## TUGAS DAN FUNGSI

Tugas Serta Fungsi Dinas Pertanahan antara lain:<sup>18</sup>

- (1) Dinas Pertanahan mempunyai tugas membantu Walikota melaksanakan urusan pemerintahan bidang pertanahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah.
- (2) Dinas Pertanahan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melenggarakan fungsi:
  - a. Perumusan kebijakan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pertanahan;
  - b. Pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan bidang pertanahan;
  - c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan urusan pemerintahan bidang pertanahan;
  - d. Pelaksanaan administrasi dinas urusan pemerintahan bidang pertanahan;
  - e. Pembinaan, pengoordinasian, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan program dan kegiatan bidang pertanahan;
  - f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.
- (3) Berdasarkan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud pada poin (1) dan (2), Dinas Pertanahan mempunyai uraian tugas:

---

<sup>17</sup> Peraturan Walikota Makassar No. 107 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Pertanahan

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm 3



- a. Merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Merumuskan dan melaksanakan visi dan misi dinas;
- c. Merumuskan dan mengendalikan pelaksanaan program dan kegiatan Sekretariat dan Bidang Pengadaan dan Pemanfaatan Tanah dan Bidang Penanganan Masalah Tanah dan Pengamanan;
- d. Merumuskan rencana strategis (RENSTRA) dan Rencana Kerja (RENJA), Indikator Kinerja Utama (IKU), Rencana Kerja dan Anggaran (RKA/RKPA), Dokumen Pelaksana Anggaran (DPA/DPPA) dan Perjanjian Kinerja (PK) dinas;
- e. Mengoordinasikan dan mermuskan bahan penyiapan penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD), Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)/Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Kota dan segala bentuk pelaporan lainnya sesuai bidang tugasnya;
- f. Merumuskan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)/Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dinas;
- g. Merumuskan Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Standar Pelayanan (SP) dinas;
- h. Mengoordinasikan pembinaan dan pengembangan kapasitas organisasi dan tata laksana;
- i. Menyusun dan menetapkan Keputusan Walikota tentang persetujuan lokasi;
- j. Memfasilitasi penyelesaian sengketa tanah;
- k. Menyelesaikan masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- l. Menetapkan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
- m. Menetapkan tanah ulayat;
- n. Memfasilitasi penyelesaian masalah tanah pemerintah;
- o. Melaksanakan inventarisasi dan pemanfaatan tanah pemerintah;
- p. Melakukan penerbitan izin membuka tanah;
- q. Melakukan perencanaan penggunaan tanah;
- r. Melaksanakan perencanaan dan pengendalian teknis operasional pengelolaan keuangan, kepegawaian dan pengurusan barang milik Daerah yang berada dalam penguasaannya;
- s. Melaksanakan tugas pembantuan dari pemerintah Provinsi ke pemerintah Kota sesuai dengan bidang tugasnya;

- t. Mengevaluasi pelaksanaan tugas dan menginventarisasi permasalahan di lingkup tugasnya serta mencari alternatif pemecahannya;
- u. Mempelajari, memahami dan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkup tugasnya sebagai pedoman dalam melaksanakan tugas;
- v. Memberikan saran dan pertimbangan teknis kepada pimpinan;
- w. Melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait lainnya sesuai dengan lingkup tugasnya;
- x. Membina, membagi tugas, memberi petunjuk, menilai dan mengevaluasi hasil kerja bawahan agar pelaksanaan tugas dapat berjalan lancar sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- y. Melaksanakan pembinaan jabatan fungsional;
- z. Melaksanakan pembinaan unit pelaksana teknis;
- aa. Menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tugas kepada Walikota melalui sekretaris Daerah;
- bb. melaksanakan tugas kedinasan lainnya yang diberikan oleh Walikota.

Dinas Pertanahan untuk melaksanakan tugas yang amanatkan dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 107 Tahun 2016 tentang Dinas Pertanahan Kota Makassar, Dinas ini terbagi atas 2 Bidang yaitu :

- 1) Bidang Pengadaan dan Pemanfaatan Tanah yang mempunyai tugas melaksanakan pengadaan dan pemanfaatan tanah. Bidang ini mempunyai 2 Seksi yakni:
  - a. Seksi Perencanaan dan Pengadaan Tanah yang mempunyai tugas untuk melakukan perencanaan dan pengadaan tanah untuk pemerintah Kota.
  - b. Seksi Pemanfaatan Tanah yang mempunyai tugas untuk melakukan pemanfaatan tanah.

2) Bidang Perencanaan dan Pengadaan Tanah yang mempunyai tugas melakukan perencanaan dan pengadaan tanah untuk pemerintah Kota Makassar dibagi juga dengan 2 seksi yaitu :

- a. Seksi Penanganan Masalah Tanah yang mempunyai tugas melakukan penanganan permasalahan tanah
- b. Seksi Pengamanan Fisik Tanah Pemerintah yang mempunyai tugas melakukan pengamanan fisik tanah pemerintah.

Dinas Pertanahan Kota Makassar juga di bantu dengan 2 kelompok yang bekerja secara administratif yaitu kelompok jabatan fungsional dan Sekretariat yang terbagi atas 2 sub bagian yaitu Subbagian Perencanaan dan Keuangan dan Subbagian Umum dan Kepegawaian.

Dalam Implementasinya sistem kelola tata kerja dalam Dinas Pertanahan menggunakan Sekretariat dan bidang masing-masing dipimpin oleh seorang sekretaris dan kepala bidang yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala dinas dan Subbagian dan seksi masing-masing dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada sekretaris dan/atau kepala bidang.

Informasi yang diperoleh oleh penulis dari hasil wawancara sebagaimana yang dijelaskan oleh Adnan Sebagai Kepala Bagian Pemanfaatan Tanah bahwa, "Dinas Pertanahan Melakukan kegiatannya

berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 107 tahun 2016 disitu terdapat tugas Dinas Pertanahan yaitu Pemanfaatan Lahan”.<sup>19</sup>

Kewajiban yang yang digunakan dalam sistem tata kerja Dinas Pertanahan Dalam melaksanakan tugasnya, setiap pimpinan dan unit kerja dan kelompok jabatan fungsional wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan masing-masing maupun antar unit kerja di lingkungan dinas serta dengan instansi lain di luar dinas sesuai dengan tugas masing-masing. Setiap pimpinan unit kerja dalam lingkungan satuan kerja bertanggung jawab memimpin dan mengoordinasikan bawahannya masing-masing dan memberikan bimbingan serta petunjuk-petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahan. Setiap pimpinan unit kerja wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk-petunjuk dan bertanggung jawab kepada atasan masing-masing dan menyampaikan laporan berkala tepat pada waktunya. Setiap laporan yang diterima oleh pimpinan unit kerja dari bawahan, wajib diolah dan dipergunakan sebagai bahan untuk penyusunan laporan lebih lanjut dan untuk memberikan petunjuk-petunjuk kepada bawahan. Dan Dalam menyampaikan laporan masing-masing kepada atasan tembusan laporan wajib disampaikan pula kepada unit kerja lain yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

---

<sup>19</sup> Wawancara Kepada Bapak Adnan Selaku Kepala Bidang Pengadaan dan Pemanfaatan Tanah di Kantor Dinas Pertanahan Kota Makassar Pada Tanggal 30 Maret 2021

## 2. Pengertian Fungsi Menurut Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara dalam wilayah hukum continental di negeri belanda merupakan suatu cabang ilmu yang menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara maka dari itu kerap kali Hukum Administrasi Negara sangat bersinggungan dengan Hukum Tata Negara.

Belanda mengenal Hukum Administrasi Negara yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht* yang merupakan akar mula banyaknya penafsiran berbeda dari para guru besar di Indonesia, perbedaan penerjemahan tersebut mengakibatkan perbedaan penamaan terhadap hukum ini, yakni seperti HAN, Hukum Tata Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Pemerintahan, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, HAN Indonesia, dan Hukum Administrasi tanpa atribut negara, sebagaimana yang dianut hadjon, dengan alasan bahwa pada kata administrasi itu sudah mengandung konotasi negara/pemerintahan (pengantar HAN) di dalam kelas pun kerap kali para dosen serta pengajar mengatakan bahwa kedua cabang ilmu ini adalah cabang yang tidak dapat dipisahkan.

Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijakan public, dan sebagai peraturan perundang-undangan ia telah menampilkan sosoknya sebagai salah satu alat untuk melaksanakan kebijakan.<sup>20</sup> Rencana pembangunan dalam hukum nasional memerlukan status formal dengan

---

<sup>20</sup> Esmi Warrasih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 131.

hadir nya Undang-Undang Pokok Agraria sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan kebijakan pertanahan di secara nasional.

Undang-Undang Pokok Agraria mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial, dan kedua membangun hukum agraria nasional. Menurut boedi harsono.<sup>21</sup> Perubahan yang fundamental dalam hukum agraria di Indonesia mulai mengenaik struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.

Sistem hukum pertanahan dalam kebijakan hukum yang berlaku di Indonesia selalu berpedoman terhadap hukum dasar Indonesia yaitu Pancasila, menurut Ludwig von Bertalanfy sistem adalah *Complexes of elements standing interaction; a sistem is a set of element standing interrelation among themselves and with the environment*<sup>22</sup>

Definisi sistem tersebut menekankan kepada beberapa hal berikut:<sup>23</sup>

1. Sistem itu berorientasi kepada tujuan (*purposive behavior the sistem is objective oriented*)
2. Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya (*holism the whole is more than the sun of all he part*)

---

<sup>21</sup> Soeprapto, Undang-undang pokok Agraria dalam peraktek, Universitas indonesia, perss,jarkarta 1986

<sup>22</sup> Ludwig Von Bertalanfy: *General System Theory, Foundation, Development, Aplications*, New York; George Breziller dalam Widhi Handoko, 2014, Kebijakan Hukum Pertanahan. Thafa Media. Yogyakarta. Hlm 36.

<sup>23</sup> William A. Shrod and Dan Voich, *Organization and Management, Basic System Concepts*. Tiillahesse, fla: Florida State University, 1974, Dalam Esmi Warassih, Ibid. hlm 42.

3. Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar yaitu lingkungan (*openness the sistem interacts with a larger sistem, namely environment*)
4. Bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (*transformation the working of the part creates something of value*)
5. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (*interrelatedness the various parts must fit together*)
6. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (*control mechanism there aunifying force that olds the sistem together*)

### 3. Standar Operasional Prosedur

Standar Operasional Prosedur yang selanjutnya disingkat SOP adalah serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan aktivitas organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan.<sup>24</sup>

SOP ini berguna sebagai *manual procedural* dalam memberikan panduan bagi dinas terkait dalam mengidentifikasi, mengembangkan, memonitor serta mengevaluasi sesuai dengan fungsi dinas terkait, hal ini juga sebagai acuan dalam penyempurnaan proses penyelenggaraan pemerintahan, guna mengatur ketertiban dalam penyelenggaraan

---

<sup>24</sup> Peraturan Walikota Makassar nomor 59 tahun 2016 tentang pedoman penyusunan standar operasional prosedur di lingkungan pemerintah kota Makassar

pemerintahan dan meningkatkan kualitas pelayanan oleh dinas tersebut kepada masyarakat *Manual procedural* ini berfungsi sebagai standarisasi cara yang dilakukan aparatur dalam menyelesaikan tugas sesuai dengan dinasnya, meningkatkan akuntabilitas efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang di amanatkan ke dinas atau instansi terkait, selain itu manual procedural ini juga membuat ukuran standar kinerja yang diberikan kepada aparatur yang konkrit guna memperbaiki kinerja dan mengevaluasi hasil-hasilnya, dengan adanya hal ini juga menjamin konsistensi pelayanan serta memastikan pelaksanaan tugas yang diberikan dapat berlangsung dalam berbagai situasi, dengan adanya acuan ini dapat juga menghindari tumpang tindihnya pelaksanaan tugas sehingga jika ada kesalah-kesalahan procedural dapat diatasi oleh aparatur dan dihindarkan dalam kemungkinan tuntutan hukum atas tuduhan penyimpangan.

Dalam pelaksanaan Pelepasan Tanah Ex–Gemeente ada Standar Operasional Prosedur atau Manual Procedural yang harus ditempuh untuk melepaskannya, Peraturan Walikota Makassar Nomor 56 tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan SOP di Lingkungan Pemerintah Kota Makassar, menjadi sumber atau dasar yang digunakan oleh Pemerintah Kota Makassar untuk Menentukan dan membuat acuan dalam pembentukan SOP lingkup Pemerintah Kota Makassar, pelepasan Tanah Ex – Gementee ini juga merupakan salah satu sumber pendapatan daerah maka hadirilah Peraturan Walikota Makassar Nomor 29 tahun 20017 tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Kota Makassar, sebagai



pelaksanaan kebijakan akuntansi pemerintah kota Makassar yang berbasis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah termasuk aset fasilitas umum dan tanah baik itu yang sudah dibebaskan maupun belum dilepaskan. Karena daerah kerja ini berada dalam ruang lingkup Dinas Pertanahan Kota Makassar maka perlu hadirnya Peraturan Walikota Nomor 107 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Pertanahan Kota Makassar, dan untuk menunjang Pelepasan Hak Atas Tanah Ex-Gemeente maka dimasukkan juga Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah RI No 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang dimana kedua ini mengatur bagaimana segala bentuk Pertanahan termasuk Pendaftaran Tanah.

Berikut merupakan Standar Operasional Prosedur Tata Cara Pelepasan Tanah Ex - Gemeente yang berada di lingkup Dinas Pertanahan Kota Makassar

No	Kegiatan	Kelengkapan	Pelaksana	Keterangan
1	Menerima Dokumen Pemohon Yang Akan Melakukan Pelepasan Hak Atas Tanah <i>Ex-Gemeente</i> Kepada Walikota Makassar Melalui Dinas Pertanahan.	- Kwitansi/ Pemegang Hak Sewa. - Surat Keterangan Penguasaan - Pbb	Staff Pertanahan	
2	Melakukan Verifikasi Dokumen Pemohon Atas Tanah Negara Yang Disewakan Pada Buku Kemendagri No. 293.-3-192 Tahun 1983	- Berkas Pemohon	Staff Pertanahan	
3	Melakukan Peninjauan Lokasi Dan Interview Terhadap Masyarakat Sekitar Lokasi Termohon	- Berkas Dokumen Yang Diverifikasi - Kamera - Alat Pengukur	- Staff Pertanahan - Kasi Pemanfaatan Tanah	
4	Menyiapkan Laporan Peninjauan Lokasi	- Komputer - ATK	Kabid Pengadaan Perencanaan & Pemanfaatan	

			Tanah Dinas Pertanahan	
5	Memeriksa Dokumen Dan Laporan Peninjauan Obyek Aset (Lokasi)	- Kwitansi/ Pemegang Hak Sewa. - Surat Keterangan Penguasaan - Pbb	Kasi Pemanfaatan Tanah	
6	Melakukan Perhitungan Harga Sewa Tanah Dan Harga Tanah	- Kalkulator - Standar Harga Tanah	Kasi Pemanfaatan Tanah	Perhitungan Sesuai Aturan Berlaku
7	Memeriksa Hasil Perhitungan Sewa Tanah	Hasil Perhitungan Sewa Tanah	Kabid Pengadaan Perencanaan & Pemanfaatan Tanah Dinas Pertanahan	
8	Menyetujui Hasil Perhitungan Hak Sewa Tanah	Hasil Perhitungan Sewa Tanah	Kepala Dinas Pertanahan	Setelah Menerima Penetapan Harga Sewa Tanah Pemohon
9	Menerima Meregistrasi Dan Menyimpan Resi Pembayaran	Resi Pembayaran	- Kepala Dinas Pertanahan - Bendahara	
10	Melakukan Disposisi Untuk Penerbitan SK Pelepasan Hak	Resi Pembayaran	Kepala Dinas Pertanahan	

	Atas Tanah <i>Ex-Gementee</i>			
11	Membuat Draft SK Pelepasan Hak Atas Tanah <i>Ex-Gementee</i>	Draft SK Pelepasan Hak Atas Tanah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Staff Pertanahan</li> <li>- Kasi Pemanfaatan Tanah</li> </ul>	
12	Memeriksa Draft SK Hak Atas Tanah <i>Ex-Gementee</i>	Draft SK Pelepasan Hak Atas Tanah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kasi Pemanfaatan Tanah</li> <li>- Kabid Pengadaan Perencanaan &amp; Pemanfaatan Tanah Dinas Pertanahan</li> <li>- Kepala Dinas</li> </ul>	
13	Meninjau Aspek Legal Draft SK Pelepasan Tanah <i>Ex-Gementee</i>	Draft SK & Dokumen Legal	Bagian Hukum Sekda Kota Makassar	
14	Memeriksa Hasil Tinjauan Aspek Legal Pelepasan Tanah <i>Ex-Gementee</i>	Draft SK & Dokumen Legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asisten I Bidang Pemerintahan</li> <li>- Sekretaris Daerah</li> </ul>	
15	Menyetujui / Menandatangani SK Pelepasan Hak Atas Tanah <i>Ex-Gementee</i>	Draft SK & Dokumen Legal	Walikota / Wakil Walikota	

16	Memberika Penomoran SK Pelepasan Hak Atas Tanah Ex – Gemeente	SK Walikota	Bagian Hukum Sekda Kota Makassar	
17	Menerima SK Pelepasan Hak Atas Tanah Yang Sudah Disahkan Yang Sudah Diberikan Penomoran	SK Walikota Yang Sah Dan Bernomor	Kepala Dinas Pertanahan	
18	Menyerahkan SK Pelepasan Hak Atas Tanah Yang Sudah Disahkan Yang Sudah Diberikan Penomoran	SK Walikota Yang Sah Dan Bernomor	- Staff Pertanahan - Kasi Pemanfaatan Tanah - Kabid Pengadaan Perencanaan & Pemanfaatan Tanah Dinas Pertanahan	
19	Mengarsipkan Salinan SK Pelepasan Hak Atas Tanah Yang Sudah Disahkan Dan Sudah Diberikan Penomoran	Salinan SK Walikota Yang Sah Dan Bernomor, Filling Dan Almari Arsip	Staff Pertanahan	

Langkah awal untuk melakukan pelepasan tanah Ex – Gemeente, yaitu menerima dokumen pemohon yang akan melakukan pelepasan hak atas tanah *Ex-Gemeente* kepada Walikota Makassar melalui dinas pertanahan, lalu melakukan verifikasi dokumen pemohon atas tanah negara yang disewakan pada buku kemendagri no 293.3-192 tahun 1983 hal ini perlu karena hanya tanah terdaftarlah yang bisa dilakukan pelepasan, setelah itu dilakukan peninjauan lokasi dan interview terhadap masyarakat sekitar lokasi termohon yang dilakukan oleh Kepala seksi Pemanfaatan Tanah Dinas Pertanahan lalu menyiapkan laporan hasil peninjauan kepada Kepala Bidang Pengadaan Perencanaan & Pemanfaatan Tanah Dinas Pertanahan, setelah adanya laporan dan kelengkapan dokumen barulah Kepala seksi Pemanfaatan Tanah Dinas Pertanahan melakukan perhitungan harga sewa tanah dan harga tanah sesuai dengan tercantum dalam buku, setelah keluarnya hasil perhitungan sewa Kepala Bidang Pengadaan Perencanaan & Pemanfaatan Tanah Dinas Pertanahan memeriksa lalu memberikan kepada Kepala Dinas Pertanahan untuk disetujui hasil perhitungan hak sewa tanah, selanjutnya Kepala Dinas Pertanahan melakukan registrasi kepada Bendahara Penerima hal ini diperlukan untuk penerbitan SK Pelepasan Tanah Ex – Gemeente, lalu Kepala Dinas Pertanahan memerintahkan Kepala seksi Pemanfaatan Tanah Dinas Pertanahan untuk membuat Draft SK Pelepasan Tanah Ex – Gemeente dan diperiksa kembali oleh Kepala Bidang, untuk menunjang aspek legalnya Draft SK Pelepasan Tanah Ex – Gemeente ini

juga di ditinjau oleh Bagian Hukum Sekda Kota Makassar, setelah kelengkapan barulah di disposisi melalui Asisten 1 Bidang Pemerintahan dan diteruskan untuk ditanda tangani oleh Walikota atau Wakil Walikota yang selanjutnya diberikan Penomoran dan memberikan kepada Termohon SK Pelepasan Hak Atas Tanah yang sudah disahkan dan diberikan penomoran, dan yang terakhir melakukan pengarsipan Salinan SK Pelepasan Hak Atas Tanah yang sudah disahkan dan diberikan Penomoran.

Dalam hasil wawancara dengan Bapak Adnan Selaku Kepala Bidang Pengadaan dan Pemanfaatan Tanah menjelaskan bahwa “Pelepasan hak dalam hal ini tanah Ex-Gemeente diatur dalam Surat Keputusan Menteri dalam negeri tahun 83 yang berisi pelepasan tanah *Ex-Gemeente*, tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat dan belum ada alas haknya otomatis di dalam pengelolaan pemerintah kota jadi statusnya menjadi hak sewa, dan pada tahun 1983 baru dapat dilepaskan dengan membayar ganti rugi”.<sup>25</sup> dalam penjelasan tersebut memang tanah Ex-Gemeente ini dibawah pengelolaan pemerintah Kota dalam hal ini Dinas Pertanahan sebagai pemangku kebijakan sehingga terbitnya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 593.2-192 Tanggal 26 April Tahun 1983 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah yang Dikuasai atau Dimanfaatkan oleh pemerintah Kotamadya daerah tingkat II Ujung Pandang, dengan

---

<sup>25</sup> Wawancara Kepada Bapak Adnan Selaku Kepala Bidang Pengadaan dan Pemanfaatan Tanah di Kantor Dinas Pertanahan Kota Makassar Pada Tanggal 30 Maret 2021

hadirnya surat keputusan ini maka Pemerintah daerah mengeluarkan 2 surat keputusan yang menjadi dasar untuk menentukan pembayaran ganti rugi yaitu, yang pertama Keputusan Walikota Madya Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor.39 Tahun 1983 tentang pelepasan hak atas tanah yang dikuasai pemerintah kotamadya daerah tingkat II Ujung Pandang kepada penduduk/masyarakat yang mendudukinya dengan mendapatkan pembayaran ganti rugi dan yang kedua Keputusan Walikota Madya Kepala Daerah Tingkat II Ujung Pandang Nomor.593.3-326 Tahun 1991 tentang pelepasan hak atas tanah pemerintah kota madya tingkat II Ujung Pandang kepada penduduk/masyarakat yang mendudukinya dengan mendapatkan pembayaran ganti rugi. di dalam kedua surat keputusan ini memutuskan ketentuan – ketentuan sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. Tanah yang disahkan pelepasan haknya dengan pembayaran ganti rugi dimaksud adalah persil tanah bagnugnan sebagaimana tercantum dalam lampiran keputusan ini;
2. Pelaksanaan pembayaran ganti rugi atau persil tanah bangunan dimaksud oleh masing-masing pembelinya, diatur lebih lanjut oleh walikotamadya kepala daerah tingkat II Ujung Pandang;
3. Semua hasil pembayaran ganti rugi atas persil tanah bangunan tersebut adalah penerimaan pemerintah daerah yang bersangkutan

---

<sup>26</sup> Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 593.2-192 Tanggal 26 April Tahun 1983 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah yang Dikuasai atau Dimanfaatkan oleh pemerintah Kotamadya daerah tingkat II Ujung Pandang



dan harus disetor sepenuhnya pada akas daerah Kotamadya daerah tingkat II Ujung Pandang oleh masing-masing pembelinya;

4. Semua biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dimaksud dibebankan pada APBD Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang;
5. Setelah pembayaran ganti rugi atas persil tanah bangunan tersebut dilunasi oleh masing-masing pembelinya, selanjutnya dengan surat keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Ujung Pandang ditetapkan pelepasan hak atas tanah tersebut dan penghapusannya dari daftar inventaris;
6. Berdasarkan surat keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Ujung Pandang tersebut angka (5) di atas, masing-masing pembelinya yang bersangkutan wajib mendaftarkan persil tanah bangunannya pada Kantor Agraria setempat untuk memperoleh hak atas tanah menurut ketentuan perundang-undangan agrarian yang berlaku;

Dalam pelaksanaan standar operasional pelepasan tanah Ex-Gementee terdapat beberapa masalah yang dihadapi oleh Dinas Pertanahan “masalah yang kami hadapi yaitu, karena ini merupakan dokumen lama, terkadang dalam satu persil tanah terdapat 2 nama yang berbeda, kurang cermatnya petugas menganalisa permohonan pemegang hak sewa dan mereka biasanya tidak mempunyai bukti fisik penguasaan seperti kwitansi pembayaran hak sewa” Ujar Bapak Adnan Selaku Kepala

Bidang Pengadaan dan Pemanfaatan Tanah, Hal ini membuktikan bahwa mempunyai 2 permasalahan yang mendasar baik dari pemerintahnya yaitu dokumennya yang lama membuat tidak tertibnya administrasi serta dari masyarakat yang dimana mereka tidak mampu menunjukkan dokumen bukti penguasaan fisik terhadap tanah Ex-Gementee, karena pemberian bukti penguasaan merupakan syarat dalam pelepasan tanah Ex-Gemeente itu membuat timbul masalah dimana petugas Dinas Pertanahan kurang cermat dalam menganalisa permohonan dari pemegang hak sewa, membuat nantinya Surat Keputusan Walikota dalam berita acara pelepasan Tanah Ex-Gemeente menjadi cacat hukum.

Menurut penulis masalah yang dihadapi dalam implementasi Standar Operasional sebagai *Manual Procedural* adalah dalam hal ini SOP yang terdapat di Pemerintah Daerah Kota Makassar terkhusus di Dinas Pertanahan tidak di publikasikan mengakibatkan masyarakat tidak dapat mengakses secara terbuka SOP yang telah dibuat, walaupun telah dilakukan sosialisasi akan tetapi penulis berpendapat perlu juga di publikasikan.

Penulis juga menemukan kecacatan Administrasi yang dimana dalam perancangan SOP dasar hukum Peraturan Walikota Nomor 66 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Kota Makassar Bukanlah yang terbaru melainkan peraturan lama padahal jika dilihat dari tanggal terbitnya dibuatnya SOP ini yang dikeluarkan 12 September 2017 harusnya Dinas Pertanahan Kota Makassar Menggunakan Peraturan Walikota Makassar

Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Kota Makassar, bahkan setelah keluarnya SOP ini dikeluarkan lagi Peraturan Walikota Makassar Nomor 29 Tahun 2017 tentang Tambahan Kedua atas Peraturan Peraturan Walikota Makassar Nomor 45 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Kota Makassar.