

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penerbitan sertifikat tanah pertama kali merupakan proses penting dalam sistem pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Proses ini mendukung transaksi tanah, seperti jual beli, sewa, atau gadai, serta mencegah sengketa kepemilikan. Namun, pelayanan penerbitan sertifikat tanah sering kali menghadapi tantangan seperti birokrasi yang kompleks, waktu penyelesaian yang lama, dan kurangnya transparansi, yang berdampak pada kepuasan masyarakat dan efektivitas pelayanan¹. Dalam Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, yang dilakukan di seluruh wilayah Indonesia sesuai dengan Peraturan Pemerintah yang berlaku.

Pelaksanaan pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah ditegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, dan pemeliharaan data fisik dan data yuridis, termasuk penerbitan sertifikat sebagai bukti hak. Selain itu, pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 84 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, dengan tujuan meningkatkan efisiensi, transparansi, dan keamanan data pertanahan.

Pendaftaran tanah merupakan bagian integral dari pelayanan publik di bidang pertanahan, yang bertujuan memberikan kepastian hukum atas kepemilikan dan penggunaan tanah. Proses ini mendukung administrasi pertanahan yang tertib serta memenuhi hak masyarakat atas pelayanan yang efisien, transparan, dan akuntabel, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pendaftaran tanah berkontribusi pada stabilitas sosial-ekonomi melalui perlindungan hak atas tanah yang efektif.

Secara normatif, pendaftaran tanah di Indonesia dilaksanakan melalui dua jenis pendaftaran, yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan secara

¹ Zulfikar, M. R., Yunus, A., & Anzar, A., 2020, *Efektivitas Pendaftaran Tanah dalam Rangka Menjamin Kepastian Hukum Hak atas Tanah*, Journal of Lex Generalis (JLG), Volume 1 Nomor 4, Program Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, hlm. 460–473.

serentak dan menyeluruh dalam satu wilayah desa atau kelurahan melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permohonan individual dari pemohon hak. Kedua jenis pendaftaran tersebut memiliki tahapan pelayanan yang meliputi pengajuan permohonan, pemeriksaan kelengkapan berkas, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, penelitian data yuridis, pengumuman data, penetapan hak, hingga penerbitan sertifikat tanah .

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah dicabut dan tidak digantikan oleh satu peraturan yang secara khusus mengatur standar pelayanan pertanahan secara umum. Namun demikian, substansi pengaturannya digantikan secara sektoral melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 15 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan, serta mengacu pada Peraturan Menteri PANRB Nomor 15 Tahun 2014 sebagai pedoman penyusunan standar pelayanan publik.

Indikator standar pelayanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan pertanahan mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan. Indikator tersebut meliputi persyaratan pelayanan, sistem, mekanisme, dan prosedur pelayanan, jangka waktu penyelesaian, biaya atau tarif pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, kompetensi pelaksana, pengawasan internal, penanganan pengaduan, saran, dan masukan, serta jaminan pelayanan dan jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan. Indikator-indikator tersebut menjadi tolok ukur dalam menilai kualitas dan efektivitas pelayanan pertanahan, khususnya dalam penerbitan sertifikat tanah pertama kali.

Prosedur pelayanan meliputi pengesahan oleh pejabat seperti Menteri, Direktur Jenderal, Direktur Teknis, atau Kepala Subdirektorat Teknis, serta layanan tertentu seperti penyediaan informasi pertanahan, pendaftaran dan pelaksanaan ujian Surveyor Kadaster Berlisensi dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), pengangkatan Surveyor Kadaster dan PPAT, serta beracara di pengadilan. Peraturan ini diterbitkan pada tahun 2017 untuk mengatur Standar Operasional Prosedur (SOP) layanan pertanahan secara komprehensif, kemudian dicabut dan diganti oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang berfokus pada percepatan pendaftaran tanah untuk kepastian hukum.

Selanjutnya, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang

Pertimbangan Teknis Pertanahan mencabut ketentuan terkait pertimbangan teknis dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dengan mengatur tata cara pemberian pertimbangan teknis pertanahan untuk mendukung Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), penegasan status tanah timbul, dan kebijakan penggunaan tanah. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan mengatur tata cara pemberian pertimbangan teknis pertanahan sebagai bagian dari pelayanan pertanahan, yang mencakup standar waktu penyelesaian (maksimal 10 hari), prosedur, serta penggunaan teknologi berbasis elektronik seperti sistem KKP dan OSS. Peraturan ini mendukung pelayanan pertanahan yang lebih efisien dan transparan melalui prosedur terstruktur, meskipun tidak secara eksplisit menetapkan Standar Operasional Prosedur (SOP) layanan pertanahan secara umum.

Secara umum, pelayanan pendaftaran tanah di Indonesia menghadapi banyak tantangan, termasuk kerumitan prosedur, waktu penyelesaian yang lama, serta ketidakjelasan dalam prosedur yang menghambat proses yang seharusnya berjalan lancar. Secara normatif, tahapan pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali meliputi: (1) pengajuan permohonan oleh pemohon kepada Kantor Pertanahan; (2) pemeriksaan kelengkapan dan keabsahan berkas permohonan; (3) pengukuran dan pemetaan bidang tanah; (4) penelitian dan verifikasi data fisik serta data yuridis; (5) pengumuman data untuk kepentingan pihak ketiga; (6) penetapan hak atas tanah; serta (7) penerbitan sertifikat tanah sebagai tanda bukti hak. Tahapan tersebut merupakan satu kesatuan proses pelayanan yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan guna menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Dalam pelaksanaannya, pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali masih menghadapi berbagai hambatan, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Hambatan internal meliputi keterbatasan sumber daya manusia, belum optimalnya dukungan sarana dan prasarana, serta proses administrasi dan verifikasi data yang memerlukan waktu relatif lama. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa permasalahan pelayanan pertanahan tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga berimplikasi langsung terhadap terwujudnya kepastian hukum hak atas tanah. Ketidaktepatan waktu, ketidakjelasan prosedur, serta hambatan dalam proses penerbitan sertifikat berpotensi menimbulkan ketidakpastian status hukum tanah dan meningkatkan risiko sengketa di masyarakat. Oleh karena itu, efektivitas pelayanan pertanahan menjadi faktor kunci dalam menjamin perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dicanangkan pemerintah untuk mempercepat sertifikasi tanah sering kali terhambat oleh keterbatasan sumber daya dan infrastruktur, terutama di daerah terpencil. Sutaryono menjelaskan bahwa data terkait bukti penguasaan tanah, penggunaan tanah, luas tanah, lokasi/letak tanah, dan keterangan lain yang diperlukan akan diperoleh melalui inventarisasi dan pendataan tanah. Data terkait sengketa tanah, tanah yang dikuasai pihak lain atau yang sedang dalam proses sertifikasi di BPN dapat diketahui melalui kegiatan inventarisasi. Namun, inventarisasi yang belum optimal sering mengakibatkan munculnya masalah-masalah yang pada akhirnya menghambat proses pensertifikatan tanah².

Berdasarkan kegiatan pra-penelitian yang dilakukan oleh peneliti, berupa observasi awal dan wawancara pendahuluan dengan masyarakat pemohon serta pihak Kantor Pertanahan Kota Makassar³, diketahui bahwa, efektivitas pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali masih menjadi isu yang signifikan. Antrean panjang dan waktu tunggu yang lama menjadi keluhan utama masyarakat, terutama akibat sistem pelayanan yang belum optimal. Selain itu, kurangnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur hukum pertanahan dan praktik pelayanan yang tidak profesional turut memperparah masalah. Fenomena ini diperburuk dengan adanya ketidaksesuaian antara regulasi yang ada, seperti Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan, dengan pelaksanaan di lapangan, sehingga menghambat pencapaian kepastian hukum dan efisiensi pelayanan. Pelayanan publik, sebagaimana didefinisikan dalam aspek kenegaraan, merupakan bentuk dukungan pemerintah kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan mereka⁴.

Kualitas pelayanan publik yang baik menjadi faktor krusial dalam mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Meskipun regulasi seperti UUPA, PP Nomor 24 Tahun 1997, PP Nomor 18 Tahun 2021, mendorong transformasi digital dan kepastian hukum, realitas di lapangan menunjukkan kesenjangan signifikan. Standar waktu penyelesaian layanan pertanahan diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 4 Tahun 2017, yang mencakup jangka waktu pelayanan sebagai bagian dari Standar Pelayanan Kementerian, dengan durasi bervariasi tergantung jenis layanan (umumnya 5–30 hari berdasarkan Standar Operasional Prosedur internal Kantor Pertanahan). Pasal 23 dalam Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2021, yang menetapkan waktu

² Sutaryono, ed., 2021, *Problematisa Pengelolaan Pertanahan di Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press. hlm 19.

³ Prapenelitian dilaksanakan pada Kantor Pertanahan Kota Makassar tanggal 27 Juni 2025 Wawancara dengan [Brama Surya Wirapraba, S.H], [Penata Pertanahan Pertama (Koordinator Kelompok Substansi Penetapan Hak Tanah dan Ruang)].

⁴ Muhammad Ilham Arisaputra, et. al, 2017, *Akuntabilitas Administrasi Pertanahan Dalam Penerbitan Sertifikat*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 29 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 276.

maksimal 10 hari untuk penerbitan Pertimbangan Teknis Pertanahan. Waktu ini bisa lebih lama jika ada masalah atau sengketa yang perlu diselesaikan. Peraturan tersebut mengamanatkan pelayanan pertanahan yang transparan, efisien, dan berbasis elektronik, namun masyarakat masih menghadapi antrean panjang, minimnya informasi, dan keterlambatan berulang. Namun, kenyataannya di Kantor Pertanahan Kota Makassar, pelayanan masih belum sepenuhnya sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Kantor Pertanahan, meskipun mereka telah berupaya mempercepat proses pelayanan, keterlambatan tetap sering terjadi⁵. Kenyataannya, penerbitan sertifikat tanah pertama kali yang idealnya diselesaikan dalam maksimal 98 hari kerja untuk jenis permohonan pengakuan hak, dan sekitar 38 hari kerja untuk permohonan pemberian hak atas tanah negara. Warga bahkan melaporkan telah datang sejak pagi namun tetap gagal memperoleh nomor antrean akibat sistem pelayanan yang belum optimal, terutama setelah peralihan dari aplikasi lokal ke aplikasi nasional “Sentuh Tanahku” dilansir dari laman detik.com⁶. Selain itu, praktik pelayanan di lapangan juga masih menghadapi hambatan, baik dari sisi pemohon maupun dari proses internal. Faktor penghambat utama berasal dari kelengkapan berkas pemohon, seperti tidak terpenuhinya dokumen dasar (akta hibah, bukti IPEDA, surat pernyataan penguasaan fisik, dan IMB), serta dari adanya sengketa atau perkara yang belum selesai di pengadilan, yang menyebabkan proses penerbitan sertifikat harus ditunda sampai perkara tersebut berkekuatan hukum tetap.

Adapun jumlah rerata per bulan masyarakat yang melakukan penerbitan sertifikat tanah berkisar dari 100 hingga 150 pemohon. Di sisi lain, konflik kepemilikan juga menjadi salah satu sumber keluhan masyarakat di mana dalam satu lokasi tanah, terdapat lebih dari satu pihak yang mengajukan permohonan hak yang sama, sehingga perlu proses mediasi dan klarifikasi lebih lanjut yang memperpanjang waktu pelayanan. Penelitian oleh Reza Zulfikar et.al (2020) mengungkapkan bahwa masih terjadi praktik pelayanan yang tidak profesional dan minimnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur hukum pertanahan⁷. Selain itu, penelitian oleh Valentini Febriani mengungkapkan bahwa target PTSL mencapai 5.000 sertifikat gratis pada 2021, namun realisasi sering tertunda karena faktor seperti kebutuhan akta peralihan dan pembayaran pajak yang memberatkan warga ekonomi lemah. Di sisi lain, konflik kepemilikan juga menjadi salah satu sumber keluhan spesifik masyarakat di Makassar, di mana dalam satu

⁵ Wawancara dengan Brama Surya Wirapraba, S.H, Penata Pertanahan Pertama (Koordinator Kelompok Substansi Penetapan Hak Tanah dan Ruang) pada Tanggal 26 Juni 2025.

⁶ Tim detikSulsel, 2024, “*Membeludak Antrean Pengurusan Sertifikat Tanah di BPN Makassar Sejak Pagi*”, Artikel detikSulsel, Edisi 9 Oktober 2024. Diakses 19 Mei 2025.

⁷ Zulfikar, M. R., Yunus, A., & Anzar, A., 2020, Efektivitas Pendaftaran Tanah dalam Rangka Menjamin Kepastian Hukum Hak atas Tanah, *Journal of Lex Generalis (JLG)*, Volume 1 Nomor 4, Program Pascasarjan Universitas Muslim Indonesia, Makassar, hlm. 460–473.

lokasi tanah seperti di Kecamatan Manggala (PTSL 2020) atau Wajo dan Tamalanrea (PTSL 2021), terdapat lebih dari satu pihak yang mengajukan permohonan hak yang sama, sering kali melibatkan sengketa antarkeluarga, pengusaha, BUMN, atau pemerintah, sehingga perlu proses mediasi dan klarifikasi lebih lanjut yang memperpanjang waktu pelayanan hingga berbulan-bulan⁸. Fenomena ini menunjukkan ketidaksesuaian antara regulasi dan pelaksanaan, sehingga penelitian terkait hal ini diperlukan untuk mengidentifikasi faktor penghambat dan memberikan solusi.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji efektivitas pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar dan mengidentifikasi faktor-faktor penghambatnya. Oleh karena itu, dengan ini peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Efektivitas Pelayanan Penerbitan Sertifikat Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar”**.

B. Rumusan Masalah

Untuk menyelesaikan masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian yang menjadi fokus utama dalam skripsi ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Efektivitas Pelayanan Penerbitan Sertifikat Tanah Pertama Kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar?
2. Faktor-Faktor apa yang dapat menghambat pelayanan penerbitan sertifikat tanah pada Kantor Pertanahan Kota Makassar?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

- 1) Tujuan Penelitian
Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah:
 - a) Untuk mendeskripsikan tingkat efektivitas Pelayanan Penerbitan Sertifikat Tanah Pertama Kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar.
 - b) Untuk mengetahui dan menentukan Faktor-Faktor yang dapat menghambat pelayanan penerbitan sertifikat tanah pada Kantor Pertanahan Kota Makassar.
- 2) Manfaat Penelitian
 - a) Manfaat Teoritis
Secara teoritis, penelitian ini dapat berkontribusi pada pengembangan ilmu hukum administrasi publik dan pelayanan publik pada bidang agraria, khususnya yang berkaitan dengan

⁸ Valentini Febriani Bala Lande, 2022, *Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar*, Fakultas Pascasarjana Universitas Hasanuddin, hlm. 8.

efektivitas pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali di Kantor Pertanahan.

b) Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi institusi atau lembaga pemerintah daerah, khususnya Kantor Pertanahan Kota Makassar, sebagai bahan evaluasi dan rekomendasi dalam meningkatkan efektivitas pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang mudah dipahami bagi masyarakat pemohon sertifikat tanah mengenai tahapan dan hambatan pelayanan pertanahan, serta menjadi referensi bagi pemerintah daerah dan praktisi pertanahan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di bidang pertanahan.

D. Orisinalitas Penelitian

Tabel 1. Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	Riska Anugerah Pratiwi. MA	
Judul Tulisan	Efektivitas Pelayanan Penerbitan Sertifikat Tanah Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar	
Kategori	Skripsi	
Tahun	2018	
Perguruan Tinggi	Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Makassar.	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	1. Bagaimana Efektivitas pelayanan penerbitan sertivikat tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar dar segi pendekatan sumber. 2. Bagaimana efektivitas pelayanan penerbitan sertivikat tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar dar segi pendekatan proses	1. Bagaimana Efektivitas Pelayanan Penerbitan Sertifikat Tanah Pertama Kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar? 2. Faktor-Faktor apa yang dapat mengh-ambat pelayanan penerbitan sertifikat tanah pada kantor pertanahan Kota Makassar?
Metode Penelitian	Kualitatif	Empiris
Hasil Penelitian	1. Masyarakat merasa puas terhadap waktu pelayanan dalam pengurusan sertifikat tanah yang didukung oleh	1. Pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar telah diterapkan sesuai dengan

	ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai, sehingga menciptakan kenyamanan bagi pemohon. 2. Biaya pelayanan yang dikenakan telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam mengurus sertifikat tanah. 3. Prosedur pelayanan dinilai telah berjalan dengan baik, yang ditandai dengan penerapan sistem loket antrean, sehingga memberikan rasa keadilan bagi seluruh pemohon. 4. Berdasarkan hasil penelitian dan tanggapan responden, pelayanan penerbitan sertifikat tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Polewali Mandar dinilai sangat baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.	aturan yang berlaku, dengan penggunaan Permen ATR Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 sebagai pedoman utama. Meskipun regulasi telah menetapkan prosedur yang jelas, implementasi di lapangan masih menghadapi tantangan, terutama dalam hal ketidaklengkapan dokumen, keterbatasan sumber daya manusia, dan sistem informasi. Keberhasilan pelayanan masih terganggu oleh faktor eksternal seperti masalah administratif dan ketidaksesuaian antara teori dan praktik, yang berpotensi menghambat kepuasan masyarakat. Dengan adanya aplikasi Sentuh Tanahku, transparansi dalam pemantauan berkas telah meningkat, namun kendala waktu penyelesaian yang lama dan biaya yang tinggi tetap menjadi masalah signifikan, yang mencerminkan perlunya peningkatan efisiensi dan penyederhanaan proses administratif. 2. Faktor-faktor yang menghambat pelayanan penerbitan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan Kota Makassar melibatkan kendala.
--	--	--

		Meskipun biaya pengurusan sudah disesuaikan dengan kemampuan masyarakat, kendala seperti kurangnya pemahaman prosedur, keterbatasan informasi, serta kepercayaan terhadap bukti adat masih menghambat kelancaran proses. Selain itu, kendala internal seperti keterbatasan SDM dan sarana IT yang tidak selalu terbaru memperlambat pelayanan, meskipun teknologi seperti aplikasi Sentuh Tanahku.
Nama Penulis	Valentini Febriani Bala Lande	
Judul Tulisan	Perubahan Kebijakan Pendaftaran Tanah di Kota Makassar	
Kategori	Tesis	
Tahun	2022	
Perguruan Tinggi	Universitas Hasanuddin	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	1. Bagaimana bentuk perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar? 2. Bagaimana sumber daya dari koalisi advokasi dalam perubahan pada kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar? 3. Bagaimana strategi dari koalisi advokasi dalam perubahan pada kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar?	1. Bagaimana Efektivitas Pelayanan Penerbitan Sertifikat Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar? 2. Faktor-Faktor apa yang dapat menghambat pelayanan penerbitan sertifikat tanah pada kantor pertanahan Kota Makassar?
Metode Penelitian	Kualitatif	Kualitatif

Hasil Penelitian	1. Perubahan kebijakan terjadi pada ranah program pendaftaran tanah. 2. Perubahan tersebut mempengaruhi output kebijakan, yang tidak hanya berupa penerbitan sertipikat. 3. Output kebijakan juga mencakup pelaksanaan pemetaan tanah. 4. Pemetaan dilakukan untuk menyempurnakan dan memperbarui data pertanahan di Indonesia. 5. Data tanah hasil pemetaan dikelompokkan ke dalam beberapa kategori sesuai ketentuan yang berlaku.	1. Pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar telah diterapkan sesuai dengan aturan yang berlaku, dengan penggunaan Permen ATR Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 sebagai pedoman utama. Meskipun regulasi telah menetapkan prosedur yang jelas, implementasi di lapangan masih menghadapi tantangan, terutama dalam hal ketidaklengkapan dokumen, keterbatasan sumber daya manusia, dan sistem informasi. Keberhasilan pelayanan masih terganggu oleh faktor eksternal seperti masalah administratif dan ketidaksesuaian antara teori dan praktik, yang berpotensi menghambat kepuasan masyarakat. Dengan adanya aplikasi Sentuh Tanahku, transparansi dalam pemantauan berkas telah meningkat, namun kendala waktu penyelesaian yang lama dan biaya yang
-------------------------	--	---

		tinggi tetap menjadi masalah signifikan, yang mencerminkan perlunya peningkatan efisiensi dan penyederhanaan proses administratif. 2. Faktor-faktor yang menghambat pelayanan penerbitan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan Kota Makassar melibatkan kendala Meskipun biaya pengurusan sudah disesuaikan dengan kemampuan masyarakat, kendala seperti kurangnya pemahaman prosedur, keterbatasan informasi, serta kepercayaan terhadap bukti adat masih menghambat kelancaran proses. Selain itu, kendala internal seperti keterbatasan SDM dan sarana IT yang tidak selalu terbaru memperlambat pelayanan, meskipun teknologi seperti aplikasi Sentuh tanahku
--	--	---

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Teori Efektivitas Hukum

Kata efektif berasal dari Bahasa Inggris *effective* artinya berhasil, sesuai yang dilakukan dengan baik⁹. Kamus Besar Bahasa Indonesia

⁹ Moh Pabundu Tika, 2014, *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*, Jakarta: Bumi Perkasa, hlm. 8.

(KBBI) mengemukakan bahwa efektivitas adalah kegunaan, aktivitas, dan kesesuaian dalam satu situasi antara seseorang yang melakukan tugas dan tujuan yang dicapai¹⁰.

Supriyono mengemukakan pendapatnya bahwa pengertian efektivitas adalah hubungan antar keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran yang mesti dicapai, semakin besar kontribusi daripada keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut¹¹.

Menurut seorang tokoh pendidikan yakni Soerjono Soekanto menyebutkan efektivitas merupakan taraf sampai sejauh mana peningkatan kesejahteraan manusia dengan adanya suatu program tertentu, karena kesejahteraan manusia merupakan tujuan dari proses pembangunan. Adapun untuk mengetahui tingkat kesejahteraan tersebut dapat pula dilakukan dengan mengukur beberapa indikator spesial misalnya: pendapatan, pendidikan, ataupun rasa aman dalam mengadakan pergaulan¹².

Efektivitas hukum merupakan konsep sentral dalam sosiologi hukum yang mengkaji sejauh mana hukum dapat diterapkan dan dipatuhi dalam masyarakat secara nyata, serta bagaimana hukum memengaruhi perilaku sosial. Menurut Soerjono Soekanto, sebagaimana diulas oleh Abraham dalam tinjauan bukunya Pokok-Pokok Sosiologi Hukum¹³, efektivitas hukum tidak hanya bergantung pada aspek formal hukum, tetapi juga pada interaksi dinamis antara norma hukum dan konteks sosial yang melingkupinya. Efektivitas hukum dapat dilihat sebagai proses yang bertujuan memastikan hukum berfungsi sebagai alat pengendalian sosial, sarana rekayasa sosial, dan regulasi interaksi dalam masyarakat¹⁴.

Soerjono Soekanto menguraikan bahwa efektivitas hukum dapat diukur berdasarkan lima faktor utama, yaitu faktor hukum (substansi hukum), faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas pendukung, faktor masyarakat, dan faktor budaya hukum. Pertama, faktor hukum harus bersifat baik, yang mencakup dimensi sosiologis (dapat diterima oleh masyarakat), yuridis (sinkronisasi dengan peraturan lain), dan filosofis (selaras dengan nilai-nilai keadilan). Kedua, faktor penegak hukum menuntut aparat menjalankan tugas dan kewajibannya dengan integritas sesuai ketentuan yang berlaku. Ketiga, faktor sarana atau fasilitas pendukung meliputi ketersediaan

¹⁰ KBBI, *Efektivitas*, diakses pada 12 Februari 2025, pukul 15:04 Wita. <https://guruakuntansi.co.id/pengertian-efektivitas/>

¹¹ Supriyono, R.A, ed., 2014, *Sistem Pengendalian Manajemen*, Yogyakarta: BPFE, hlm. 29.

¹² Soerjono Soekanto, 2016, *Efektivikasi Hukum dan Peranan Saksi*, Bandung: Remadja Karya, hlm. 48.

¹³ Soerjono Soekanto, 2004, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, hlm. 269.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 270.

infrastruktur dan teknologi dalam proses penegakan hukum. Keempat, faktor masyarakat berkaitan dengan kesadaran hukum yang mencakup pengetahuan hukum, sikap menghormati hukum, pemahaman substansi hukum, dan kepatuhan tanpa paksaan. Kelima, faktor budaya hukum masyarakat mencerminkan nilai-nilai sosial, seperti rasa malu atau rasa bersalah saat melanggar hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Ruth Benedict dalam pandangan Soekanto.¹⁵

Salah satu faktor yang memengaruhi efektivitas hukum adalah hubungan antara norma hukum dan norma sosial non-hukum¹⁶. Soekanto menyoroti bahwa lemahnya dukungan dari norma sosial non-hukum, ketidaksesuaian antara norma hukum dan norma sosial, serta kurangnya kesadaran hukum dapat melemahkan otoritas hukum. Misalnya, hukum yang dianggap terlalu progresif atau asing oleh masyarakat dapat gagal diterima, sebagaimana terjadi dalam kasus hukum warisan di masyarakat patrilineal Tapanuli, di mana janda tidak diakui sebagai ahli waris karena nilai budaya lokal. Selain itu, perilaku pejabat hukum yang korup atau pemerintah yang tidak mendukung hukum dapat mengurangi efektivitasnya, menciptakan ketimpangan di mana hukum lebih berlaku bagi kelompok berstrata rendah, sementara kelompok berstrata tinggi sering kebal hukum, termasuk dalam kasus kejahatan berkolar putih (*white-collar crime*).

Peran sanksi juga menjadi elemen kunci dalam efektivitas hukum. Sanksi tidak hanya berfungsi sebagai alat paksa, tetapi juga sebagai mekanisme untuk menjaga keseimbangan sosial dan mencapai keadilan. Soerjono Soekanto, sebagaimana diinterpretasikan oleh Suryono, menekankan bahwa efektivitas hukum bergantung pada kemampuan hukum untuk mengatasi konflik dan ketidaksesuaian tanpa mengganggu ketertiban umum. Dalam konteks ini, hukum yang efektif harus mampu beradaptasi dengan perubahan sosial, seperti modernisasi, sambil tetap menjaga harmoni masyarakat, termasuk melalui pendekatan kompromi dalam menyelesaikan sengketa, sebagaimana dicatat oleh Daniel Lev.

Secara keseluruhan, teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto menawarkan kerangka analisis yang mengintegrasikan aspek sosial, yaitu tingkat kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap prosedur pendaftaran tanah; aspek budaya, berupa nilai dan kebiasaan masyarakat dalam memandang hukum pertanahan dan penyelesaian sengketa; serta aspek struktural, yang mencakup peran kelembagaan Kantor Pertanahan, aparat pelaksana, serta sarana dan prasarana pelayanan. Pendekatan ini relevan untuk mengevaluasi penerapan hukum dalam pelayanan publik, khususnya penerbitan sertifikat tanah, karena ketiga aspek

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Muhammad Ilham Arisaputra, et. al, 2017, Akuntabilitas Administrasi Pertanahan Dalam Penerbitan Sertifikat, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 29 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 276 – 291.

tersebut secara langsung memengaruhi efektivitas dan kepastian hukum pelayanan pertanahan.

2. Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dijelaskan bahwa pendaftaran tanah oleh pemerintah bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1). Kegiatan ini mencakup pengumpulan dan pengolahan data fisik dan yuridis bidang tanah untuk mendukung penerbitan tanda bukti hak, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Boedi Harsono, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus dan teratur untuk mencatat hak-hak atas tanah, memberikan informasi administrasi, serta menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak¹⁷. Senada dengan itu, Aartje Tehupeiory mendefinisikan pendaftaran tanah sebagai “rangkai kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus dan teratur berupa pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti haknya”¹⁸.

Salah satu kegiatan pendaftaran tanah adalah pemberian tanda bukti hak. Tanda bukti yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah adalah sertifikat. Dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sertifikat tanah adalah dokumen yang berfungsi sebagai tanda bukti hak atas tanah, yang memuat salinan buku tanah dan surat ukur yang disusun sesuai format yang ditetapkan oleh Menteri Agraria. Sertifikat ini menjadi alat bukti kuat bagi pemegang hak untuk menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah.

Sedangkan dalam Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sertifikat tanah adalah “Surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak atas pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat kita simpulkan bahwa sertifikat tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang asli dijahit menjadi sampul. Buku tanah yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Sedangkan surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

¹⁷ Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 295.

¹⁸ Aartje Tehupeiory, 2012, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta: Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Group), hlm. 7 – 19.

Peraturan Perundang-undangan yang menjadi landasan hukum bagi pendaftaran tanah diatur dalam beberapa ketentuan penting, khususnya UUPA. Pasal 19 UUPA mengatur bahwa:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - b. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tersebut.

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mempertimbangkan keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria. Selain itu, dalam Peraturan Pemerintah diatur juga biaya-biaya yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa hak milik dan setiap peralihan, hapusnya, dan pembenahannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan sesuai ketentuan dalam Pasal 19. Pendaftaran tersebut berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebasan hak tersebut. Selain itu, Pasal 32 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengatur tentang hak guna usaha, yang mencakup syarat-syarat pemberiannya, serta setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut yang harus didaftarkan sesuai ketentuan dalam Pasal 19. Pendaftaran tersebut berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali jika hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir. Dan, Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) membahas hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, serta setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut yang juga harus didaftarkan menurut ketentuan dalam Pasal 19. Pendaftaran ini berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali jika hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan perintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ditujukan kepada pemerintah. Sedangkan Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria masing-masing mengatur kewajiban pendaftaran hak atas tanah, yaitu Hak Milik (Pasal 23), Hak Guna Usaha (Pasal 32), dan Hak Guna Bangunan (Pasal 38), termasuk pendaftaran peralihan dan hapusnya hak tersebut, guna memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak yang bersangkutan. Dimana pasal tersebut merupakan perintah untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan agar mereka memperoleh kepastian tentang hak mereka tersebut¹⁹.

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

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

Salah satu aspek yang dibutuhkan untuk tujuan tersebut adalah mengenai kepastian hak atas tanah (kepastian hukum), yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian hukum pemilikan tanah. Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah dinyatakan dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:²⁰

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan Sertifikat sebagai tanda buktinya;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan

¹⁹ Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 11 – 16.

²⁰ Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, hlm. 157.

hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang telah terdaftar;

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Adapun mengenai kepastian hukum yang dimaksud adalah meliputi:

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

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

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

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

Berdasarkan uraian di atas, faktor-faktor yang memengaruhi dasar hukum pendaftaran tanah meliputi: (1) Penyediaan data penggunaan tanah bagi pemerintah dan masyarakat untuk mendukung tindakan hukum terkait tanah yang telah didaftarkan; (2) Jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak tanah yang terdaftar, memudahkan pembuktian kepemilikan; dan (3) Pencapaian tertib administrasi pertanahan sebagai fondasi pengelolaan tanah yang terorganisasi.

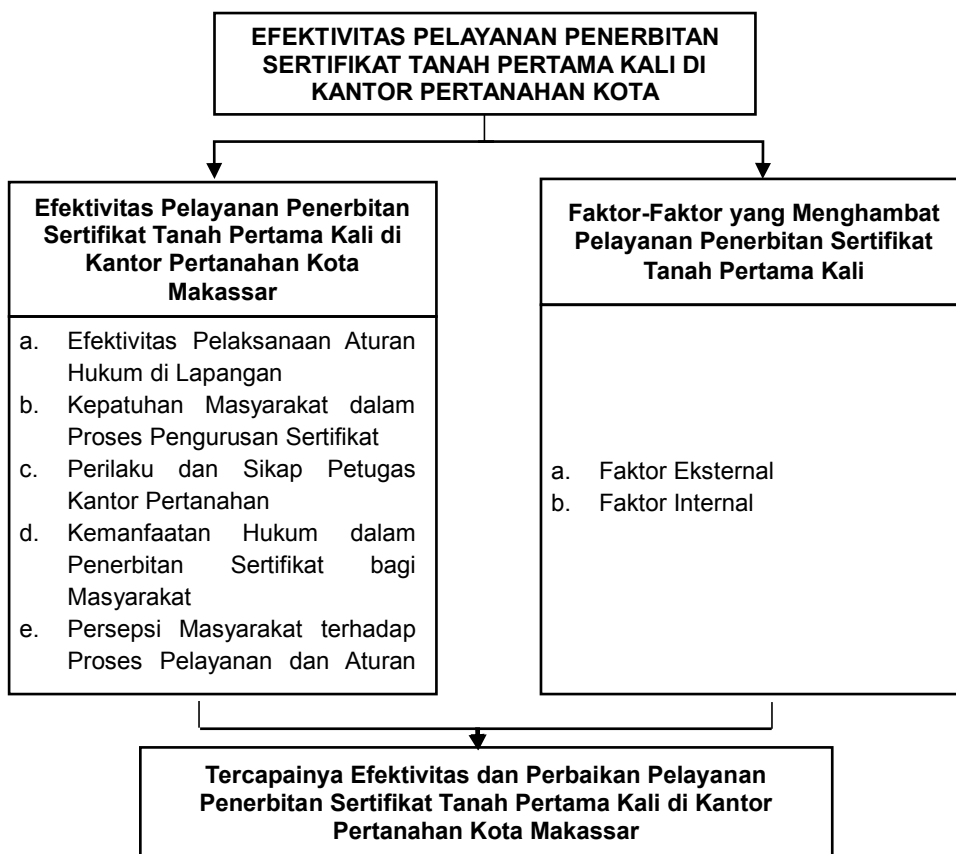
Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas penegakan hukum, termasuk dalam pendaftaran tanah, dipengaruhi oleh lima faktor utama²¹. Pertama, substansi hukum, yaitu ketentuan dalam UUPA dan PP No. 24/1997 yang mengatur prosedur pendaftaran tanah. Ketidakjelasan atau ketidaksesuaian regulasi, seperti tumpang tindih aturan, dapat menghambat pelaksanaan. Kedua, aparat penegak hukum, yaitu petugas Kantor Pertanahan yang bertugas melaksanakan pendaftaran. Kurangnya kompetensi atau integritas petugas dapat menyebabkan keterlambatan atau maladministrasi. Ketiga, sarana dan prasarana, seperti teknologi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP) atau infrastruktur pengukuran tanah. Keterbatasan teknologi atau akses ke sistem elektronik sering menjadi kendala, terutama di daerah seperti Makassar. Keempat, masyarakat, yaitu pemahaman dan kepatuhan masyarakat terhadap prosedur pendaftaran tanah. Minimnya literasi hukum pertanahan sering menyebabkan sengketa atau kelengkapan dokumen yang kurang. Kelima, budaya, yaitu nilai-nilai masyarakat terkait kepemilikan tanah, seperti sengketa adat atau keengganan mendaftarkan tanah karena biaya. Faktor-faktor ini secara kolektif menentukan keberhasilan pendaftaran tanah dalam mencapai kepastian hukum dan tertib administrasi pertanahan.

F. Kerangka Pikir

Menurut Sugiyono, kerangka pikir adalah model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan faktor-faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Kerangka pikir memberikan arah sistematis dalam menjelaskan fenomena yang diteliti, serta menggambarkan alur logis dari teori menuju implementasi dan hasil²².

²¹ Soerjono Soekanto, 2013, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 5 – 10.

²² Sugiyono Syarie, 2011, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Kombinasi (Mixed Methods)*, Bandung: Alfabeta, hlm. 67.



Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian hukum empiris, yaitu pendekatan yang memandang hukum sebagai suatu gejala sosial yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya melihat hukum dalam bentuk normatif, tetapi juga bagaimana hukum itu bekerja dan diterapkan secara nyata dalam praktik pelayanan publik, khususnya dalam proses penerbitan sertifikat tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

G. Definisi Operasional

Untuk menghindari terjadinya perbedaan penafsiran terhadap istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka diberikan batasan pengertian sebagai berikut:

1. Efektivitas

Efektivitas dalam penelitian ini dimaknai sebagai tingkat keberhasilan penyelenggaraan pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, khususnya tujuan pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan

hukum atas hak atas tanah. Efektivitas tidak hanya dipahami sebagai terlaksananya prosedur pelayanan secara formal, tetapi juga sebagai ketercapaian hasil pelayanan yang nyata, yaitu terselesainya proses penerbitan sertifikat tanah secara tepat, tertib, dan dapat dipertanggungjawabkan²³. Efektivitas dalam penelitian ini dioperasionalkan melalui unsur/indikator berikut (sesuai kerangka pikir):

- a. Efektivitas pelaksanaan aturan hukum di lapangan
 - 1) Kesesuaian pelaksanaan pelayanan dengan ketentuan pendaftaran tanah (prosedur, tahapan, persyaratan).
 - 2) Konsistensi penerapan aturan (tidak berubah-ubah).
 - 3) Kejelasan pelaksanaan standar waktu/biaya/prosedur yang diberlakukan.
- b. Kepatuhan masyarakat dalam proses pengurusan sertifikat
 - 1) Kelengkapan dan keabsahan berkas yang diajukan pemohon.
 - 2) Kepatuhan mengikuti alur/tahapan pelayanan.
 - 3) Kedisiplinan memenuhi kewajiban yang dipersyaratkan (mis. dokumen pendukung, klarifikasi data bila diminta).
- c. Perilaku dan sikap petugas Kantor Pertanahan
 - 1) Keramahan dan kesopanan petugas dalam melayani.
 - 2) Kejelasan informasi yang diberikan (tidak membingungkan).
 - 3) Responsif membantu ketika ada kendala/ketidakjelasan berkas.
 - 4) Profesionalitas dan ketertiban pelayanan (tidak diskriminatif).
- d. Kemanfaatan hukum dalam penerbitan sertifikat bagi masyarakat
 - 1) Sertifikat memberi kepastian hukum kepemilikan.
 - 2) Mengurangi potensi sengketa/konflik kepemilikan.
 - 3) Memudahkan urusan hukum/ekonomi (jual beli, waris, agunan, dll.).
 - 4) Rasa aman dan legitimasi hak atas tanah meningkat.
- e. Persepsi masyarakat terhadap proses pelayanan dan aturan yang berlaku
 - 1) Proses pelayanan dipahami dan dianggap jelas.
 - 2) Prosedur dirasakan mudah/terstruktur (tidak berbelit).
 - 3) Transparansi biaya dan informasi persyaratan.
 - 4) Persepsi terhadap ketepatan waktu penyelesaian dan keteraturan antrean.

2. Pelayanan Publik

Pelayanan publik dalam penelitian ini diartikan sebagai rangkaian kegiatan pelayanan yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai

²³ Zulfikar, M. R., Yunus, A., & Anzar, A., 2020, *Efektivitas Pendaftaran Tanah dalam Rangka Menjamin Kepastian Hukum Hak atas Tanah*, Journal of Lex Generalis (JLG), Volume 1 Nomor 4, Program Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, hlm. 460–473.

instansi pemerintah yang memiliki kewenangan di bidang pertanahan, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat atas pelayanan administrasi pendaftaran tanah. Pelayanan publik yang dimaksud berfokus pada pelayanan pertanahan yang mencakup pemberian informasi, penerimaan dan pemeriksaan permohonan, proses administrasi dan teknis (termasuk pengukuran dan verifikasi), hingga penerbitan produk layanan berupa sertifikat tanah. Pelayanan publik dalam penelitian ini juga dipahami sebagai bentuk tanggung jawab negara untuk memberikan layanan yang efisien, transparan, dan akuntabel kepada masyarakat, sehingga tidak terjadi kesenjangan antara norma yang diatur dalam regulasi dengan realitas pelaksanaan di lapangan. Dengan batasan tersebut, pelayanan publik yang dianalisis dalam penelitian ini adalah pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali yang diterima masyarakat pemohon di Kantor Pertanahan Kota Makassar, termasuk aspek prosedur, waktu penyelesaian, kejelasan informasi, serta mekanisme pelayanan yang dijalankan.

3. Penerbitan Sertifikat Tanah Pertama Kali

Penerbitan sertifikat tanah pertama kali dalam penelitian ini merupakan proses pendaftaran tanah yang dilakukan untuk pertama kalinya terhadap bidang tanah yang sebelumnya belum terdaftar dalam sistem administrasi pertanahan, sehingga diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang sah. Penerbitan sertifikat tanah pertama kali mencakup rangkaian tahapan pelayanan yang secara normatif meliputi: pengajuan permohonan oleh pemohon, pemeriksaan kelengkapan dan keabsahan berkas permohonan, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, penelitian serta verifikasi data fisik dan data yuridis, pengumuman data untuk kepentingan pihak ketiga, penetapan hak atas tanah, hingga penerbitan sertifikat tanah. Dalam penelitian ini, penerbitan sertifikat tanah pertama kali dibatasi pada proses pelayanan yang dilakukan atas permohonan masyarakat (sporadik) maupun yang terkait dengan pelaksanaan program sistematis seperti PTSL sepanjang relevan dengan objek penelitian, dengan fokus utama pada bagaimana pelayanan tersebut dijalankan di Kantor Pertanahan Kota Makassar dan hambatan yang muncul selama proses berlangsung. Dengan definisi ini, yang dikaji bukan sekadar ada atau tidaknya sertifikat, melainkan bagaimana proses pelayanan menuju penerbitan sertifikat tersebut berlangsung dan sejauh mana proses itu berjalan efektif.

4. Kantor Pertanahan Kota Makassar

Kantor Pertanahan Kota Makassar dalam penelitian ini adalah instansi vertikal yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang pertanahan di wilayah Kota Makassar, khususnya dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat tanah. Kantor Pertanahan Kota Makassar berperan sebagai pelaksana teknis pelayanan pertanahan, mulai dari penerimaan permohonan masyarakat, proses administrasi dan teknis pendaftaran tanah, hingga penetapan hak dan penerbitan sertifikat sebagai tanda bukti hak. Dalam konteks penelitian ini, Kantor Pertanahan Kota Makassar diposisikan sebagai lokus penelitian karena merupakan pihak yang berwenang dan bertanggung

jawab terhadap kualitas serta efektivitas pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali. Batasan operasional dalam penelitian ini menekankan Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai penyelenggara pelayanan publik yang pelaksanaannya diukur melalui pengalaman masyarakat pemohon serta informasi dari pejabat/staf terkait, termasuk aspek mekanisme pelayanan, sumber daya manusia, sistem pelayanan, sarana-prasarana, dan faktor internal yang dapat memengaruhi efektivitas pelayanan.

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, dengan pendekatan deskriptif analitis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menguraikan, menjelaskan, dan menggambarkan secara sistematis fakta-fakta yang berkaitan dengan permasalahan penelitian berdasarkan data yang diperoleh di lapangan. Menurut Soerjono dan Sri Mamudji yang dijelaskan dalam buku Irwansyah, Penelitian hukum adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer yaitu yang diperoleh secara langsung dari Masyarakat²⁴. Dalam hal ini, penulis akan melakukan penelitian yang berkaitan dengan Efektivitas Pelayanan Penerbitan Sertifikat Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kota Makassar, yang berlokasi di Jl. A. P. Pettarani No.8, Tidung, Kecamatan Rappocini, Makassar, Sulawesi Selatan. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada peran Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai instansi yang berwenang dalam pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali. Dalam pelaksanaannya, pelayanan pertanahan masih menghadapi berbagai kendala, baik yang berasal dari proses administrasi maupun dari pemohon, sehingga lokasi ini dinilai relevan untuk mengkaji efektivitas pelayanan serta faktor-faktor yang menghambat penerbitan sertifikat tanah pertama kali.

C. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pihak yang terlibat dalam pelayanan penerbitan sertifikat tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kota Makassar melalui laporan tahunan tahun 2024, jumlah pemohon penerbitan sertifikat tanah pertama kali pada tahun 2023 dan 2024 tercatat sebanyak 2.500 pemohon.

b. Sampel

Penentuan sampel dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Informan dipilih karena dianggap memiliki pengetahuan dan pengalaman yang relevan dengan objek penelitian. Sampel dalam penelitian ini adalah masyarakat yang sedang mengurus sertifikat tanah pertama kali di Kantor

²⁴ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Bunga Media, hlm. 43.

Pertanahan Kota Makassar dengan jumlah sampel yang digunakan sebanyak 30 orang responden.

D. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang akan diterapkan oleh penulis ada 2 (dua), yaitu:

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait, yaitu Pejabat Kantor Pertanahan Kota Makassar, Staff Kantor Pertanahan Kota Makassar, serta masyarakat yang sedang mengurus sertifikat tanah pertama kali di Kantor Pertanahan Kota Makassar.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap berbagai macam bahan bacaan yang berkaitan dengan bahan penelitian seperti literatur-literatur, dokumen, maupun sumber lainnya yang berkaitan dengan masalah dan tujuan penelitian²⁵.

E. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan melalui:

1. Studi Pustaka

Studi pustaka dilakukan dengan mengumpulkan data dari berbagai sumber tertulis yang relevan dengan topik penelitian berupa buku, jurnal, laporan, dan dokumen resmi seperti Undang-Undang atau Peraturan yang berkaitan dengan penerbitan sertifikat tanah dan pelayanan publik pada umumnya.

2. Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan dengan dua teknik utama, yaitu:

- b. Wawancara
Peneliti mencari suatu informasi dengan melakukan wawancara berdasarkan panduan wawancara yang memuat daftar pertanyaan terbuka dan tertutup.
- c. Kuesioner
Kuesioner terdiri dari serangkaian pertanyaan yang dirancang untuk mengukur efektivitas pelayanan dan disebarkan kepada masyarakat yang telah atau sedang mengurus sertifikat tanah pertama kali untuk mendapatkan data.

F. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan atas penjelasan oleh Miles dan Huberman, yaitu²⁶:

²⁵ *Ibid*, hlm. 223.

²⁶ Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman, 2014, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, Edisi Ketiga, California: SAGE Publications, hlm. 31–33.

a. Reduksi Data

Reduksi data merupakan Tindakan memilih dan memilah data-data yang sesuai dengan objek penelitian melalui perangkuman, memilih data-data pokok, dan memfokuskan pada hal-hal yang dianggap penting, mencari tema dan pola serta membuang hal-hal yang dianggap tidak perlu.

b. Penyajian Data

Data yang dikumpulkan oleh penulis akan dijelaskan dalam bentuk uraian singkat dengan menjelaskan hubungan masing-masing kategori dan melampirkan dalam sebuah bagan.

c. Kesimpulan dan Verifikasi

Menjelaskan Kesimpulan berdasarkan analisis data dan memverifikasi hasil penelitian melalui triangulasi sumber.