

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Setelah kebutuhan sandang dan pangan yang penting bagi penduduk atau kehidupan manusia, kebutuhan yang pertama tentunya adalah membangun rumah di atas tanah tersebut. Negara telah menjadi bagian penting dalam kehidupan masyarakat. Seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk, kebutuhan akan tanah terus meningkat. Aturan-aturan ini terkadang menimbulkan konflik dan masyarakat sering dihadapkan pada sengketa tanah. Karena tanah merupakan harta yang dapat dimiliki oleh seseorang, maka masalah tanah perlu diatur dengan undang-undang.<sup>1</sup> UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah diharapkan dapat memberikan dampak yang sangat luas dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kebutuhan masyarakat saat ini tampaknya semakin berkembang dalam pelayanan publik. Kualitas layanan sering menjadi masalah komunitas. Jasa pada hakekatnya adalah pekerjaan atau manfaat yang tidak terlihat dari satu pihak ke pihak lain.<sup>2</sup>

Pasal 1 ayat (1) UU No. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan publik didefinisikan sebagai kegiatan atau kegiatan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan yang ditentukan oleh undang-undang bagi semua warga negara dan penduduk dalam produk, layanan, dan bantuan

---

<sup>1</sup> Jimmy Jose's Sembiring, 2010, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta, Visimedia, h. 26- 27.  
<sup>2</sup> Sinambela, dan Lijan Poltak, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta, PT. Bumi Aksara, h. 83.

administrasi yang diberikan oleh penyelenggara Negara. organisasi. Layanan administrasi termasuk penerbitan sertifikat penggunaan tanah untuk memastikan kepemilikan tanah bersama.<sup>3</sup>

Undang-undang yang mengatur tentang pertanahan adalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Pertanian (UUPA). Target pokok UUPA adalah Kami memberikan hak penggunaan tanah yang sah untuk semua orang melalui pendaftaran tanah untuk semua tanah di seluruh Indonesia. Undang-undang ini meletakkan dasar untuk legalisasi penuh hak atas tanah bagi warga negara Indonesia. Tujuan pemberian jaminan kepastian hukum diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang berbunyi: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur Peraturan Pemerintah”.

Pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah "Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang- bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

---

<sup>3</sup> Dwiyanto, dan Agus, 2006, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, UGM Press, h. 56.

Sertifikat hak guna tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c UU Pertanahan dan Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Penting untuk memvalidasi sertifikat asli karena memberikan kepastian hukum. Kedua, pemilik tanah yang menjadi pemegang sertipikat dapat mentaati hukum sepanjang tidak melanggar undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Sertifikat juga memiliki nilai ekonomis yang tinggi bila digunakan sebagai investasi untuk masa depan.

Keabsahan legalitas sertifikat tanah pribadi akan semakin kuat jika sertifikat tersebut berumur 5 tahun. Orang atau pihak lain tidak akan dapat mengejar atau menangkapnya dengan mudah. Kepastian ini bersumber dari pasal 32 peraturan pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Sertifikat merupakan alat bukti hukum yang penting berdasarkan keabsahan bukti fisik dan sah yang terdapat dalam sertifikat.
2. Dalam hal suatu sertifikat sah telah diterbitkan untuk sebidang tanah atas nama orang perseorangan atau badan hukum yang telah memperoleh tanah dengan itikad baik dan menguasainya secara efektif, pihak lain percaya bahwa ia memiliki empat hak atas tanah tersebut. lagi mensyaratkan pelaksanaan hak tersebut di atas apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal diterbitkannya Sertifikat.

---

<sup>4</sup> Zauhar S, "Pelayanan publik: sebuah perbincangan awal", *Jurnal Administrasi Negara Fakultas Ilmu Administrasi*, Vol. 2, No. 7-21 (2001), h. 45.

3. Anda tidak dapat mengajukan pengaduan kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan atau mengajukan gugatan terkait penerbitan hak guna tanah atau sertifikat tersebut.

Kepastian hukum yang diperoleh dari penerbitan sertifikat lebih terjamin, antara lain:

1. Kepastian hukum tentang hal pokok, artinya dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, telah dipastikan bahwa yang disebut dalam sertifikat itu adalah pemilik sebidang tanah tertentu.
2. Maksudnya pasti, artinya dalam menerbitkan sertifikat hak atas tanah akan lebih pasti letak, luas dan batas-batas tanahnya karena di dalam sertifikat itu pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan sebidang tanah antara lain: mencantumkan gambar keadaan yang dimuat di dalamnya.

Kedua undang-undang di atas menunjukkan bahwa sengketa atau sengketa tanah berangsur-angsur berkurang dan ini merupakan bagian penting terakhir dari proses pendaftaran tanah. Hasil akhir dari pendaftaran tanah, khususnya untuk tanah pribadi adalah sertifikat hak guna tanah.<sup>5</sup>

Sertifikat hak guna tanah selalu terbuka untuk digugat dari pihak lain yang mengklaim hak atas tanah tersebut, sehingga jika Anda dapat membuktikan secara sah bahwa Anda adalah pemilik sebenarnya, Anda dapat secara sukarela mencabut sertipikat hak atas tanah tersebut. Kelemahan hukum dan perlindungan penanggung terutama terletak pada perlindungan hukum yang diberikan kepada

---

<sup>5</sup> Syarifah Lia, Lathifah Hanim, "Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Timbulnya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik (Shm) Atas Tanah (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan/Agraria dan Tata Ruang Kota Pontianak)", *Jurnal Akta*, Vol. 4, No. 1 (2017), h. 87.

penanggung terhadap pejabat publik. Pengertian "milik" tidak boleh dipahami sebagai milik pribadi dengan hak mutlak. Negara yang sekarang dikenal sebagai 'Negara' (Negara) tidak didefinisikan sebagai hak pemerintah.” Banyak tuntutan hukum akhirnya dimenangkan oleh pemerintah dan pemegang sertifikat akhirnya kehilangan tanahnya.<sup>6</sup>

Karena adanya sengketa tanah, banyak sertipikat yang untuk sementara waktu berlaku apa adanya, artinya hak tersebut tidak dapat dialihkan dengan cara atau cara apapun. Sifat sengketa sertifikat hak guna tanah pada umumnya banyak jenisnya, yaitu:

1. Masalah yang terkait dengan hak prioritas didefinisikan sebagai pemilik hak hukum atas tanah dengan status, atau tanah tanpa hak.
2. bukti perolehan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
3. Kesalahan dalam pengalihan hak karena penerapan peraturan yang tidak benar.
4. Sengketa lain yang berkaitan dengan aspek sosial tertentu (yang bersifat strategis).

Mengenai sertifikat tanah di Kantor Pertanahan Cilacap, pelayanan kadaster adalah pekerjaan yang dilakukan oleh tim sertifikasi untuk membuat sertifikat dari Kantor Pertanahan, dan dilakukan secara serentak untuk semua lokasi non kadaster. dalam zona atau bagian dari zona. Stigma yang berkembang terhadap proses sertifikat tanah sangat menyulitkan masyarakat yang tidak memiliki

---

<sup>6</sup> Herman dan Hermit, 2004, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara, dan Tanah Pemda*, Cetakan I, Bandung, Mandar Maju, h. 142.

pengetahuan tentang sertifikat tanah. Hal ini akan mempengaruhi masyarakat malas yang peduli terhadap hak atas tanahnya dengan memiliki hak yang sah atas tanah yang dikuasai atau dimilikinya.

Salah satu aspek penting dalam mewujudkan sertifikat tanah adalah perlunya memperhatikan tingkat kesadaran masyarakat, khususnya masyarakat pemilik tanah dan masyarakat yang gemar menguasai tanah. Terserah Badan Pertanahan Kabupaten Cilacap yang bertanggung jawab atas tanah tersebut. Pada saat ini kesadaran masyarakat dalam pembuatan sertifikat tanah masih rendah oleh sebab itu maka Badan Pertanahan melakukan kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah masyarakat, sehingga potensi timbulnya konflik atas tanah tersebut dapat diminimalisasi.<sup>7</sup>

Kebijakan publik dalam jumlah memiliki arti yang sama yaitu keputusan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak atas suatu isu, baik yang melibatkan banyak orang dan kelompok maupun yang melibatkan masyarakat secara umum. Beberapa tokoh, seperti James E. Anderson, merumuskan kebijakan publik sebagai perilaku beberapa aktor (pejabat, kelompok, badan, dan pemerintah) dan sejumlah aktor dalam bidang tertentu.<sup>8</sup>

Thomas R Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “apapun yang dipilih Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Oleh karena itu

---

<sup>7</sup> Murod, dan Rusmadi, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Cetakan I, Bandung, h. 34.

<sup>8</sup> I Gusti Agung Oka Diatmika, “Perlindungan Hukum Terhadap Jabatan Notaris Berkaitan Dengan Adanya Dugaan Malpraktek Dalam Proses Pembuatan Akta Otentik”, *Jurnal Ilmiah Prodi Magister Kenotariatan*, Vol. 2, No. 1 (2017), h. 89.

kebijakan publik adalah serangkaian aturan dan tindakan yang mengarah atau mempunyai tujuan dan sasaran yang dilaksanakan oleh pemerintah dan mempunyai tujuan tertentu.

Pelaksanaan kebijakan pelayanan BPN merupakan kebijakan untuk dapat mencapai tujuannya. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Riant Nugroho bahwa implementasi suatu kebijakan pada prinsipnya merupakan sarana yang digunakan suatu kebijakan untuk mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk mengintervensi urusan publik dan implementasi kebijakan benar-benar intervensi.

Implementasi kebijakan dapat dilakukan dalam dua tahap, baik secara langsung sebagai program maupun melalui perumusan kebijakan yang diturunkan dari atau berasal dari kebijakan tersebut.

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam bukunya *Implementation and Policy*, yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan-keputusan kebijakan yang mendasar, biasanya berbentuk undang-undang, tetapi dapat juga berbentuk dekrit atau keputusan mayor executive order atau keputusan yudikatif, biasanya keputusan ini mendefinisikan masalah yang akan dipecahkan, menyebutkannya dengan jelas.<sup>9</sup>

Terkait tentang pelayanan BPN dalam menerbitkan sertifikat tanah yang tercantum KEPPRES No. 26 tahun 1998 tentang pelayanan dalam menerbitkan sertifikat tanah pada pasal 31 menjelaskan sebagai berikut:

---

<sup>9</sup> Ariana Raka Supto, "The Public Relations Communication Strategy of the ministry Of Agrarian And Spatial / The National Land Agency in Social Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *Journal Ilmu Pendidikan Muhammadiyah Kramat Djati*, Vol 1, No.2 (2020), h. 75 - 84.

- a. Semua unsur lingkungan badan pertanahan dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan badan pertanahan sendiri maupun dalam hubungan antar instansi pemerintah untuk kesatuan gerak sesuai dengan tugasnya.
- b. Badan Pertanahan dalam melaksanakan tugas mendapatkan pembinaan dan pengarahannya dari menteri atau menteri-menteri yang ditunjuk presiden dan dalam tugasnya badan pertanahan nasional berfungsi merumuskan dan merencanakan penguasaan tanah.

Demikian berdasarkan hal diatas, maka penyusun tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai “Prosedur Penerbitan Sertifikat Tanah Untuk Pertama Kali di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap”. Setelah berlakunya Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana prosedur penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap?
2. Faktor-faktor penghambat dalam prosedur penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui prosedur penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Cilacap.



2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dalam prosedur penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap.

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

1. Manfaat teoritis hasil penelitian ini diharapkan untuk menambah pengembangan pengetahuan di bidang ilmu hukum administrasi negara yang khususnya terhadap pelaksanaan para administrasi negara dalam penerbitan sertifikat tanah di bidang pertanahan.
2. Manfaat Praktis Manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai berikut:
  - a. Bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap, sebagai sumbangan pemikiran dalam mengoptimalkan pelayanan dalam penerbitan sertifikat tanah untuk pertama kali.
  - b. Bagi penulis dan masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengembangan ilmu pengetahuan bidang hukum khususnya dalam hal kesadaran masyarakat dalam pendaftaran hak atas tanah dan memberikan pemahaman mengenai pelayanan dalam penerbitan sertifikat tanah.