

## **Ketika Kepastian Hukum Tersandung Birokrasi: Studi Implementasi Pendaftaran Tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional**

Ahmad Rianda Fahri<sup>1</sup>, Muhammad Fauzi Ramadhan<sup>2</sup>, Muhammad Azham Ilham<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Muslim Indonesia, Indonesia

Koresponden: [fahriahmadrianda@gmail.com](mailto:fahriahmadrianda@gmail.com)

### **Abstrak:**

Prosedur pendaftaran tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar, dan 2). Untuk menganalisis hambatan yang memengaruhi implementasi pendaftaran tanah di Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris, dengan data yang diperoleh melalui studi dokumen serta wawancara dengan pihak-pihak yang berkepentingan, khususnya Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar. Data yang telah dihimpun selanjutnya dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan: 1). Implementasi prosedur pendaftaran tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar merupakan wujud nyata dari upaya negara dalam memberikan perlindungan hukum atas hak atas tanah. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi tantangan, terutama dalam aspek aksesibilitas masyarakat terhadap informasi dan kelengkapan dokumen hukum. 2). Hambatan dalam implementasi pendaftaran tanah di Kota Makassar tidak hanya berasal dari aspek regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh lemahnya komunikasi kebijakan, keterbatasan sumber daya, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, serta kendala birokrasi dan koordinasi. Rekomendasi penelitian ini: 1). Diharapkan Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar perlu meningkatkan sosialisasi dan edukasi hukum kepada masyarakat serta menyederhanakan birokrasi dan memperkuat koordinasi antarinstansi. 2). Hendaknya dilakukan penguatan komunikasi kebijakan kepada seluruh lapisan masyarakat, peningkatan kapasitas sumber daya manusia di Badan Pertanahan Nasional, serta penyederhanaan birokrasi yang lebih efisien dan terintegrasi.

**Kata Kunci:** Pendaftaran Tanah; Badan; Pertanahan; Nasional.

### **Abstract:**

*The research aims to: 1). To determine the implementation of land registration procedures at the Makassar City National Land Agency Office, and 2). To analyze the obstacles that influence the implementation of land registration in Makassar City. This research uses an empirical research method, with data obtained through document studies and interviews with interested parties, especially the Makassar City National Land Agency. The collected data are then analyzed using a qualitative approach. The results of this study indicate: 1). The implementation of land registration procedures at the Makassar City National Land Agency is a concrete manifestation of the state's efforts to provide legal protection for land rights.*

*However, its implementation still faces challenges, especially in terms of public accessibility to information and the completeness of legal documents. 2). Obstacles in the implementation of land registration in Makassar City do not only come from regulatory aspects, but are also influenced by weak policy communication, limited resources, low public legal awareness, and bureaucratic and coordination obstacles. The recommendations of this research: 1). It is expected that the Makassar City National Land Agency needs to increase socialization and legal education to the public as well as simplify bureaucracy and strengthen inter-agency coordination. 2). There should be strengthening of policy communication to all levels of society, increasing human resource capacity at the National Land Agency, and simplifying bureaucracy to be more efficient and integrated.*

**Keywords:** Land Registration; National; Land; Agency.

## **A. PENDAHULUAN**

Sebagai negara yang menegaskan diri sebagai negara agraris, Indonesia menempatkan tanah pada posisi yang sangat strategis dan penting. Pentingnya tanah ini tercermin dalam konstitusi, yang menegaskan kewajiban negara untuk melindungi dan mengelolanya. Hal ini secara tegas diatur dalam UUD NKRI 1945 ayat 3 pada Pasal 33, yang menegaskan bahwa sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia berasal dari kekayaan alam Indonesia termasuk bumi dan air yang dikuasai sepenuhnya oleh negara”.<sup>1</sup>

Makna penting tanah bagi masyarakat dan negara ditegaskan dalam UUD NKRI ayat 3 Pasal 33 yang menegaskan bahwa sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia berasal dari kekayaan alam Indonesia termasuk bumi dan air yang dikuasai sepenuhnya oleh negara. Ketentuan tersebut mengandung arti bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur, mengelola, dan menetapkan kebijakan mengenai segala hal yang berkaitan dengan tanah, dengan tujuan utama mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.<sup>2</sup>

Pentingnya peranan tanah bagi masyarakat dan negara diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa sepenuhnya kemakmuran rakyat

---

<sup>1</sup> Anna Triningsih dan Zaka Firma Aditya. (2019). Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi. *Jurnal Rechts Vinding*, 8(3). Hal. 330.

<sup>2</sup> Lihat pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar 1945 tentang pengelolaan ekonomi kerakyatan dan keadilan atas sumber daya alam di Indonesia

Indonesia berasal dari kekayaan alam Indonesia termasuk bumi dan air yang dikuasai sepenuhnya oleh negara. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa negara mempunyai kewenangan untuk mengatur segala aspek yang berkaitan dengan tanah dengan tujuan utama meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Kebijakan reforma agraria adalah upaya untuk merestrukturisasi hubungan antara masyarakat dan tanah, yaitu dengan menata ulang penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan permukaan bumi secara adil.<sup>3</sup> Dengan demikian, ketentuan tersebut mewajibkan negara untuk mengelola dan memanfaatkan semua aspek tanah sebagai bagian dari bumi, air, dan kekayaan alam di Indonesia demi kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Pendaftaran tanah merupakan salah satu instrumen fundamental dalam penyelenggaraan sistem agraria nasional. Di Indonesia, pelaksanaan pendaftaran tanah memiliki dasar hukum yang kuat, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pendaftaran tanah berfungsi sebagai instrumen hukum yang bertujuan mewujudkan tertib administrasi pertanahan. Tujuan utama dari pelaksanaan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum sekaligus perlindungan hukum bagi para pemegang hak atas tanah. Kepastian dan perlindungan hukum tersebut menjadi sangat penting mengingat tanah merupakan aset yang bernilai strategis, baik dari aspek ekonomi, sosial, maupun hukum, serta memiliki potensi tinggi untuk menimbulkan konflik dan sengketa apabila tidak didukung oleh sistem pendaftaran yang jelas dan tertib.<sup>4</sup>

Secara historis, masalah pertanahan di Indonesia sangat kompleks, yang disebabkan oleh adanya sistem hukum ganda yang berlangsung pada masa kolonial. Hal ini berdampak pada tumpang tindihnya hak atas tanah, penguasaan yang tidak jelas, dan ketidakpastian hukum. Pemerintah Indonesia melalui UUPA berusaha mengatasi berbagai permasalahan tersebut dengan menetapkan bahwa seluruh tanah di Indonesia harus

---

<sup>3</sup> Tri Eka Saputra. (2019). *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Dalam Perspektif Reforma Agraria*. *Vifada Assumption Journal of Law*, 1 (1). Hal. 1-4.

<sup>4</sup> Desi Apriani dan Arifin Bur. (2021). *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia*. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 5 (2). Hal. 220.

didaftarkan secara resmi. Dengan adanya pendaftaran tanah, diharapkan setiap orang yang mempunyai hak atas tanah mampu mereka buktikan secara hukum dan terhindar dari sengketa yang mungkin timbul.<sup>5</sup>

Salah satu elemen krusial dalam proses pendaftaran tanah adalah penerbitan sertifikat tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sertifikat tersebut berfungsi sebagai dokumen resmi yang membuktikan hak kepemilikan atau hak penggunaan tanah, yang telah diakui oleh pemerintah. Dengan adanya sertifikat ini, pemilik tanah memperoleh bukti sah yang dapat dijadikan jaminan untuk memastikan keamanan hukum atas tanah yang dimilikinya. Meskipun demikian, proses pendaftaran tanah sering kali tidak berjalan lancar karena masih banyak hambatan yang muncul, baik dari segi administrasi, teknis, maupun sosial.<sup>6</sup>

Masalah pendaftaran tanah juga tidak lepas dari isu transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaannya. Meskipun pemerintah telah mengupayakan berbagai program untuk mempercepat proses pendaftaran tanah, seperti Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme masih sering ditemukan dalam proses administrasi pertanahan. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian hukum dan menyebabkan masyarakat merasa sulit dalam pengurusan, terkhusus pada masyarakat golongan ekonomi rendah, dalam mendapatkan hak mereka atas tanah.<sup>7</sup>

Selain itu, konflik tanah yang sering terjadi di berbagai wilayah Indonesia menunjukkan bahwa kepastian hukum atas tanah masih menjadi isu yang perlu diselesaikan secara serius. Banyak kasus sengketa tanah yang melibatkan masyarakat dengan perusahaan swasta atau bahkan dengan pemerintah sendiri. Dalam situasi seperti ini, proses pendaftaran tanah yang tidak transparan atau tidak akurat seringkali menjadi akar masalahnya. Pendaftaran tanah yang sepenuhnya tidak merata di seluruh wilayah Indonesia juga menambah kompleksitas permasalahan ini.

---

<sup>5</sup> I Gede Pasek Swastika. (2018). *Kedudukan Sertipikat Ganda dalam Sengketa Pertanahan Ditinjau dari Asas Kepastian Hukum*. Jurnal Magister Hukum, 7 (2). Hal. 216.

<sup>6</sup> Palenewen dan Manengkey. (2022). *Analisis Yuridis Pendaftaran Tanah Secara Sporadik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Jayapura*. Jurnal Multidisplin Ilmu, 1(5). Hal. 203

<sup>7</sup> Deavita, G. A. (2024). *Implementasi Kepastian Hukum Proses Pendaftaran Tanah Pertama Kali Secara Sporadik Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Studi Kasus Pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bekasi)*. Jurnal Penelitian Sosial, 1(1), 36-46.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang efektif memerlukan kerja sama antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Pemerintah harus meningkatkan kemampuan lembaga pertanahan, terutama pada Badan Pertanahan Nasional (BPN), agar dapat memberikan layanan yang lebih cepat, transparan, dan bertanggung jawab. Sementara itu, masyarakat juga perlu meningkatkan pemahaman hukum mereka dalam mengelola hak atas tanah. Partisipasi aktif masyarakat dalam proses pendaftaran tanah berperan sangat krusial dalam memastikan bahwa semua tanah yang dimiliki dapat didaftarkan secara sah dan sesuai dengan aturan yang berlaku.<sup>8</sup>

Namun demikian, tantangan dalam implementasi pendaftaran tanah bukan hanya berasal dari sisi teknis, tetapi juga dari sisi sosial dan budaya. Masih banyak masyarakat di daerah terpencil atau adat yang belum memahami pentingnya pendaftaran tanah. Mereka seringkali mempertahankan sistem tradisional dalam pengelolaan tanah, yang tidak tercatat secara resmi dalam sistem negara. Akibatnya, ketika terjadi sengketa, masyarakat ini tidak memiliki bukti hukum yang kuat untuk mempertahankan hak mereka atas tanah.<sup>9</sup>

Di beberapa daerah, tanah adat yang tidak terdaftar juga menimbulkan masalah tersendiri. Hak ulayat atau hak adat sering kali diabaikan dalam proses pendaftaran tanah resmi, sehingga menimbulkan ketegangan antara masyarakat adat dengan pemerintah atau pihak swasta yang ingin menguasai lahan tersebut. Oleh karena itu, implementasi pendaftaran tanah harus mempertimbangkan kearifan lokal dan melibatkan masyarakat adat dalam prosesnya untuk mencegah konflik yang lebih besar di masa yang akan datang.

Dalam jangka waktu yang lama, keberhasilan pelaksanaan pendaftaran tanah akan memberikan manfaat bagi stabilitas ekonomi dan stabilitas sosial. Dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan merasa lebih aman dalam menggunakan tanah mereka untuk kepentingan pribadi atau bisnis. Sementara itu, pemerintah juga akan lebih mudah mengatur tata ruang wilayah dan mengelola sumber daya alam dengan lebih

---

<sup>8</sup> Bambang Suharto dan Supadno. (2023). Hambatan-Hambatan Dalam Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSLS). *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 9(1). 40.

<sup>9</sup> Fazlur Rizvi Hadziq dan Muhammad Andri. (2023). *Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Rangka Pendaftaran Tanah (Studi Kasus Di Desa Gedangan, Sumobito Jombang)*. *Jurnal Justicia*, 12(1). Hal. 41.

efisien. Tanah yang telah terdaftar dan memiliki kepastian hukum akan memudahkan pemerintah dalam menjalankan berbagai program pembangunan.<sup>10</sup>

## **B. METODE**

Tipe penelitian ini diskualifikasikan kedalam tipe penelitian hukum sosiologis atau empiris. Penelitian sosiologis atau empiris membutuhkan dua jenis data yaitu data primer yang merupakan data empiris yang bersumber dari data pada Kantor Badan Pertanahan Kota Makassar dan data sekunder yang merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mengumpulkan dan mengkaji ketentuan perundang-undangan. Penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Populasi dalam penelitian ini adalah Aparatur Sipil Negara di Kantor Badan Pertanahan Kota Makassar dan juga masyarakat. Berdasarkan populasi tersebut, maka yang dijadikan sampel pada penelitian ini adalah Lima orang Aparatur Sipil Negara di Kantor Badan Pertanahan Kota Makassar dan dua orang Masyarakat [6].

## **C. PEMBAHASAN**

### **1. Implementasi Prosedur Pendaftaran Tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar.**

Secara normatif, pendaftaran tanah memiliki legitimasi kuat dalam sistem hukum positif Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjadi tonggak utama yang menggantikan sistem pertanahan kolonial dan menempatkan negara sebagai pihak yang berwenang mengatur dan menjamin distribusi serta legalitas penguasaan tanah. Ketentuan ini ditegaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan diperinci dalam berbagai peraturan pelaksana seperti Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. Pendaftaran tanah, dalam regulasi ini, ditujukan untuk menjamin

---

<sup>10</sup> Herani dan Sri Susyanti Nur. (2022). *Urgensi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Wujud Pelaksanaan Reforma Agraria*. Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia, 7(10). Hal.

kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, serta menyediakan informasi pertanahan yang lengkap dan sistematis.

Sebagai bagian dari pelaksanaan mandat konstitusional, kebijakan pendaftaran tanah oleh negara melalui Kantor Badan Pertanahan Nasional merupakan bentuk konkret dari perwujudan hak rakyat atas tanah. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, negara tidak hanya memiliki kewenangan dalam pengaturan tanah, tetapi juga berkewajiban menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh lapisan masyarakat.

Ketentuan tersebut dikuatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah harus didaftarkan agar memperoleh pengakuan hukum secara sah. Pendaftaran tanah diartikan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan data yuridis dan fisik, pembukuan, serta penerbitan sertifikat. Sertifikat tanah merupakan alat bukti autentik yang menjadi jaminan hukum bagi pemiliknya.

Prosedur pendaftaran tanah tersebut bersifat wajib dan tidak hanya dimaksudkan untuk kepentingan perseorangan, tetapi juga sebagai instrumen negara dalam menata sistem hukum pertanahan nasional secara tertib dan adil. Ketika tanah telah terdaftar, negara secara hukum berkewajiban untuk melindungi hak tersebut dari segala bentuk pengingkaran atau sengketa yang mungkin timbul di kemudian hari.

Dalam konteks implementasi hukum, keberadaan norma tidak serta merta menjamin efektivitas pelaksanaan di lapangan. George C. Edwards III mengemukakan bahwa implementasi kebijakan hukum membutuhkan empat syarat utama, yaitu komunikasi yang baik, sumber daya yang mencukupi, disposisi atau kemauan para pelaksana, serta struktur birokrasi yang mendukung. Maka dari itu, keberhasilan implementasi prosedur pendaftaran tanah sangat dipengaruhi oleh efektivitas tata kelola kelembagaan di tubuh Kantor Badan Pertanahan Nasional itu sendiri.

Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar sebagai institusi vertikal dari pemerintah pusat memiliki peran sentral dalam menjalankan kebijakan agraria nasional di tingkat daerah. Tugas utamanya mencakup pelayanan pertanahan, penyelesaian sengketa, pemetaan, dan penerbitan sertifikat. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, Kantor Badan Pertanahan Nasional memiliki struktur yang cukup kompleks, melibatkan berbagai unit kerja seperti Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran, Seksi Infrastruktur Pertanahan, serta Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan.

Dalam praktiknya, prosedur pendaftaran tanah masih menghadapi tantangan normatif dan administratif. Meskipun telah terdapat kerangka hukum yang jelas, masih banyak masyarakat yang tidak memahami syarat dan tahapan pendaftaran tanah. Ini menimbulkan kesan bahwa hukum pertanahan bersifat elitis dan sulit dijangkau oleh masyarakat awam, khususnya dari kalangan ekonomi lemah dan masyarakat adat.

Ketiadaan dokumen kepemilikan yang lengkap sering kali menjadi hambatan bagi masyarakat dalam mengakses hak atas tanah. Padahal secara normatif, pendaftaran tanah merupakan hak semua warga negara, termasuk mereka yang menguasai tanah secara turun-temurun. Dalam hal ini, pendekatan hukum yang semata-mata positivistik tidak cukup, dibutuhkan juga pendekatan sosiologis dan historis untuk memahami struktur kepemilikan tanah yang berkembang dalam masyarakat.

Tantangan implementasi hukum juga terlihat dari banyaknya kasus sengketa tanah yang berujung pada proses peradilan. Banyak kasus membuktikan bahwa tumpang tindih hak atas tanah sering kali berakar pada kelalaian atau kelemahan prosedural dalam proses pendaftaran sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas hukum tidak hanya dilihat dari jumlah sertifikat yang diterbitkan, tetapi juga dari kualitas perlindungan hukum yang diberikan kepada pemiliknya.

Asas perlindungan hukum dan asas kepastian hukum merupakan dua prinsip penting dalam hukum agraria yang sering kali saling bersinggungan. Di satu sisi, negara harus menjamin kepastian hukum atas hak milik melalui pendaftaran tanah. Di sisi lain, negara juga berkewajiban memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat

adat atau masyarakat lemah yang mungkin belum sempat mendaftarkan tanahnya karena keterbatasan informasi dan akses.

Dalam konteks Kota Makassar, terdapat beberapa wilayah yang dulunya merupakan kampung tradisional atau kawasan eks-lahan adat yang kemudian berkembang menjadi kawasan perkotaan. Ketika proses pembangunan dan ekspansi properti terjadi, tanah-tanah yang belum terdaftar secara formal sering menjadi obyek sengketa antara masyarakat lokal dan pemilik modal. Di sinilah peran negara melalui Kantor Badan Pertanahan Nasional, diuji untuk menjamin perlindungan hukum yang setara bagi semua pihak.

Kendala lainnya adalah ketidaksesuaian antara peta bidang tanah dengan kondisi lapangan. Banyak bidang tanah yang telah memiliki sertifikat, tetapi secara fisik berbeda letak atau luasnya. Hal ini mengakibatkan munculnya celah hukum yang bisa dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk melakukan klaim atau bahkan penyerobotan. Padahal, secara normatif, sertifikat tanah memiliki kekuatan hukum sebagai alat bukti terkuat dan satu-satunya atas hak yang terdaftar.

Dalam rangka memperkuat pelaksanaan pendaftaran tanah, dibutuhkan harmonisasi regulasi dan peningkatan kapasitas kelembagaan. Kantor Badan Pertanahan Nasional tidak hanya bertugas menjalankan perintah regulasi, tetapi juga harus menjadi agen edukasi hukum bagi masyarakat. Pelayanan publik di bidang pertanahan harus mengedepankan asas keadilan, transparansi, dan akuntabilitas agar dapat membangun kepercayaan hukum masyarakat terhadap institusi negara. Implementasi hukum juga erat kaitannya dengan semangat *rule of law*, yakni bahwa negara harus memerintah berdasarkan hukum dan bukan kehendak sewenang-wenang. Dalam konteks ini, pendaftaran tanah menjadi bagian dari upaya negara untuk mewujudkan keadilan substantif dan bukan hanya keadilan prosedural semata. Perlu dicatat pula bahwa pendaftaran tanah bukan merupakan sumber hak, melainkan sarana untuk menguatkan dan memberikan bukti hukum atas hak yang sudah ada. Dengan kata lain, hak atas tanah timbul dari hukum adat, warisan, jual beli, hibah, atau bentuk penguasaan lainnya yang sah, sedangkan pendaftaran hanya bertugas mencatat dan memberikan pengakuan formal negara. Oleh karena itu,

negara berkewajiban membuka ruang bagi pengakuan hak-hak informal yang hidup di masyarakat, dengan melakukan pendekatan legalisasi aset berbasis keadilan. Implementasi hukum tidak boleh menutup mata terhadap realitas sosial yang berkembang, tetapi justru harus menjadi jembatan antara norma dan kebutuhan masyarakat.

Tantangan berikutnya dalam implementasi pendaftaran tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Makassar adalah keterbatasan pengawasan hukum. Meskipun telah diatur dalam regulasi, tidak jarang ditemukan praktik penyimpangan, baik berupa pungutan liar, pemalsuan dokumen, hingga intervensi kepentingan politik dan ekonomi dalam penerbitan sertifikat. Hal ini tidak hanya merusak tata kelola pertanahan, tetapi juga mencederai prinsip negara hukum.

Dalam menjawab tantangan tersebut, perlu ada penguatan sistem pengawasan internal dan eksternal terhadap implementasi pendaftaran tanah. Mekanisme keberatan, audit berkala, dan keterlibatan ombudsman dalam pengawasan pelayanan publik bidang pertanahan dapat menjadi bagian dari strategi jangka panjang untuk mencegah penyimpangan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang hanya berorientasi pada target administratif tanpa memperhatikan dimensi keadilan substantif justru berpotensi melahirkan ketimpangan baru dalam penguasaan tanah. Maka dari itu, pelaksanaan hukum harus selalu dikembalikan pada tujuan utamanya: menjamin keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan memperhatikan seluruh aspek normatif di atas, maka implementasi pendaftaran tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar dapat dinilai sebagai upaya nyata negara dalam memberikan kepastian hukum. Namun, efektivitas implementasi tersebut masih bergantung pada kualitas tata kelola, keberpihakan pada masyarakat marginal, serta keberanian dalam melakukan koreksi terhadap sistem yang tidak adil.

Implementasi prosedur pendaftaran tanah di Kota Makassar merefleksikan bentuk nyata dari operasionalisasi prinsip legal certainty (kepastian hukum) dalam sistem hukum agraria nasional. Secara normatif, kerangka hukum Indonesia telah menyediakan dasar yang kokoh melalui UUPA 1960 dan PP Nomor 24 Tahun 1997,

yang diperkuat oleh Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021. Ketiga regulasi tersebut menjabarkan pendaftaran tanah bukan semata sebagai kewajiban administratif, melainkan sebagai mekanisme negara dalam menjamin dan melindungi hak keperdataan warga negara atas tanah. Pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar, sebagaimana diuraikan oleh para pejabat pelaksana, telah mengikuti tahapan yang rigid mulai dari verifikasi dokumen hingga penerbitan sertifikat, yang pada dasarnya merupakan perwujudan dari asas *bestandenboek* dan *rechtszekerheid*. Namun demikian, kepastian hukum tidak dapat dimaknai secara formalistik belaka; ia harus ditopang oleh legitimasi substantif yang berpihak pada kepentingan masyarakat, termasuk kelompok rentan yang secara historis memiliki relasi kepemilikan tanah tetapi belum terakomodasi dalam sistem hukum positif.

Selanjutnya, pendekatan positivistik dalam hukum pertanahan perlu dikontekstualisasikan melalui integrasi dimensi sosiologis dan historis. Realitas menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat di Kota Makassar, terutama mereka yang berasal dari komunitas adat atau kawasan eks-tradisional, yang belum memiliki dokumen yuridis formal meskipun secara faktual telah menguasai tanah secara turun-temurun. Hal ini menunjukkan keterbatasan *rule by law* yang terlalu administratif, dan mendesak perlunya pendekatan *rule of law* yang berbasis keadilan substantif. Negara melalui Kantor Badan Pertanahan Nasional dituntut untuk lebih responsif terhadap bukti penguasaan berbasis sosial dan historis sebagai bagian dari kebijakan legalisasi aset. Dengan kata lain, pendaftaran tanah harus diarahkan sebagai instrumen redistribusi keadilan, bukan sekadar alat pencatatan kepemilikan. Apabila pendekatan formalistik terus dipertahankan tanpa kebijakan afirmatif yang inklusif, maka prosedur hukum justru dapat menciptakan ketimpangan baru dan memperlebar jurang antara hukum dengan rasa keadilan masyarakat.

Dari aspek tata kelola kelembagaan, pelaksanaan pendaftaran tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar belum sepenuhnya bebas dari tantangan struktural dan kultural. Masih ditemukannya praktik penyimpangan administratif, keterbatasan kapasitas SDM, dan rendahnya literasi hukum masyarakat

menunjukkan bahwa keberadaan norma hukum belum otomatis menjamin implementasi yang adil dan akuntabel. Oleh karena itu, penguatan fungsi pengawasan, audit berkala, serta pelibatan lembaga independen seperti Ombudsman dan Komisi Yudisial menjadi imperatif untuk menjaga integritas sistem. Dalam konteks ini, supremasi hukum (legal supremacy) harus dijadikan kompas utama, bukan sekadar alat legitimasi prosedur birokrasi. Efektivitas implementasi pendaftaran tanah tidak hanya diukur dari jumlah sertifikat yang diterbitkan, melainkan dari seberapa besar perlindungan hukum yang dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Sebagai instrumen negara, Kantor Badan Pertanahan Nasional harus tampil sebagai guardian of justice, bukan hanya registrar of rights, agar hukum pertanahan benar-benar menjadi cermin dari keadilan sosial sebagaimana mandat konstitusi.

## **2. Hambatan yang Memengaruhi Implementasi Pendaftaran Tanah di Kota Makassar.**

Implementasi kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional memiliki landasan normatif yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta ketentuan teknis dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut di tingkat daerah tidak terlepas dari berbagai hambatan yang mempengaruhi efektivitasnya dalam memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Hambatan ini bersifat multidimensi, meliputi faktor komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh George C. Edwards III dalam kerangka Teori Implementasi Hukum.

Hambatan pertama terletak pada aspek komunikasi kebijakan. Meskipun regulasi pendaftaran tanah telah diatur dengan jelas, penyampaian informasi yang efektif kepada masyarakat belum sepenuhnya optimal. Sosialisasi yang dilakukan Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar cenderung terfokus pada kelompok masyarakat tertentu yang memiliki akses informasi lebih baik, sementara masyarakat

di wilayah pinggiran atau mereka yang memiliki keterbatasan literasi hukum sering kali tertinggal.

Keterbatasan komunikasi ini berdampak pada rendahnya tingkat pemahaman masyarakat mengenai urgensi pendaftaran tanah, syarat-syarat yang harus dipenuhi, dan prosedur yang berlaku. Banyak warga yang menganggap bahwa penguasaan fisik atas tanah sudah cukup untuk menjamin hak kepemilikan, tanpa perlu melewati proses formal pendaftaran. Persepsi keliru ini secara langsung menghambat program pemerintah dalam membangun sistem pertanahan yang tertib dan terdaftar.

Hambatan kedua berkaitan dengan keterbatasan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sarana-prasarana penunjang. Jumlah pegawai di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar yang menangani pendaftaran tanah belum sebanding dengan beban kerja, khususnya saat pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Hambatan ketiga adalah disposisi atau sikap pelaksana kebijakan. Walaupun secara umum aparatur Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar memiliki komitmen pelayanan, masih terdapat oknum yang bersikap kurang responsif atau terlibat dalam maladministrasi.

Hambatan lainnya adalah ketidaksesuaian dokumen kepemilikan tanah dengan persyaratan formal. Banyak masyarakat di Kota Makassar yang menguasai tanah secara turun-temurun tanpa memiliki bukti yuridis formal. Selain itu, rendahnya kesadaran hukum masyarakat menyebabkan sebagian warga menunda pendaftaran tanah. Hambatan dari sisi ekonomi juga signifikan. Walaupun biaya pendaftaran diatur agar terjangkau, bagi masyarakat berpenghasilan rendah tetap dirasa memberatkan. Kesulitan juga muncul pada tahap pengukuran fisik tanah, terutama di kawasan padat atau permukiman tidak teratur.

Melihat temuan lapangan ini, jelas bahwa hambatan implementasi pendaftaran tanah di Kota Makassar tidak berdiri sendiri, melainkan saling terkait dan memerlukan penanganan terpadu. Kerangka Teori Implementasi Hukum Edwards III menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi akan sangat bergantung pada harmonisasi antara komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, integritas

pelaksana, dan efisiensi struktur birokrasi. Dengan memperkuat keempat variabel tersebut secara simultan, hambatan-hambatan yang selama ini terjadi dapat diminimalkan. Langkah perbaikan tidak hanya harus berorientasi pada prosedur administratif, tetapi juga pada keadilan substantif, sehingga kepastian hukum yang menjadi tujuan pendaftaran tanah dapat benar-benar terwujud di Kota Makassar.

Hambatan dalam implementasi pendaftaran tanah di Kota Makassar menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang ideal dengan realitas administratif dan sosial yang kompleks. Secara normatif, pendaftaran tanah memiliki legitimasi kuat sebagai instrumen perlindungan hak keperdataan warga negara, sebagaimana ditegaskan dalam UUPA 1960 dan regulasi turunannya. Namun, keberadaan norma hukum tersebut belum sepenuhnya efektif apabila tidak didukung oleh kualitas komunikasi kebijakan yang merata. Keterbatasan sosialisasi kepada masyarakat pinggiran, rendahnya literasi hukum, serta minimnya pemahaman mengenai urgensi pendaftaran tanah telah menghambat partisipasi masyarakat secara aktif. Dalam konteks ini, pendekatan hukum yang terlalu positivistik tidak memadai untuk menjangkau kebutuhan masyarakat secara luas. Sebaliknya, dibutuhkan strategi edukatif dan partisipatif yang mampu menjembatani regulasi dengan kondisi empirik di lapangan, agar asas kepastian hukum tidak hanya menjadi jargon formal, tetapi hadir secara nyata di tengah masyarakat.

Selanjutnya, hambatan dari sisi sumber daya dan struktur birokrasi turut menjadi faktor determinan yang memengaruhi efektivitas kebijakan. Ketimpangan antara jumlah pegawai dan beban kerja, terutama saat pelaksanaan program strategis seperti PTSL, berdampak langsung pada keterlambatan penerbitan sertifikat dan kualitas pelayanan. Prosedur birokrasi yang panjang, koordinasi antarunit yang lemah, serta sistem yang belum sepenuhnya terintegrasi menyebabkan pelayanan tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Selain itu, keberadaan dokumen kepemilikan yang tidak sesuai standar formal, khususnya pada tanah warisan atau tanah adat, menambah lapisan kerumitan hukum dalam proses verifikasi. Ketidaksesuaian data pertanahan dengan RT-RW, serta perbedaan tafsir antara kebijakan pusat dan daerah, mencerminkan adanya kebutuhan mendesak untuk

melakukan harmonisasi regulasi dan sinkronisasi kebijakan lintas sektoral. Dalam perspektif hukum administrasi, kelembagaan pertanahan harus dioptimalkan agar mampu menjalankan fungsi pelayanan publik secara efisien dan akuntabel.

Dari aspek disposisi pelaksana dan integritas kelembagaan, hambatan implementasi pendaftaran tanah juga bersumber dari praktik maladministrasi, intervensi kepentingan, dan lemahnya pengawasan internal. Ketidaktertibn prosedural, adanya pungutan liar, serta penyalahgunaan wewenang oleh oknum tertentu mencederai prinsip *due process of law* dan kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara. Oleh karena itu, penguatan budaya hukum aparatur pertanahan menjadi keharusan, tidak hanya dalam dimensi teknis, tetapi juga dalam ranah etika dan profesionalisme. Teori Implementasi Hukum Edwards III menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak cukup hanya berdasarkan kejelasan norma, tetapi juga dipengaruhi oleh kualitas pelaksana di lapangan. Dalam kerangka tersebut, Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar perlu memperkuat kapasitas SDM, menerapkan sistem pengawasan yang ketat, serta membangun pelayanan yang inklusif dan responsif. Dengan demikian, implementasi pendaftaran tanah dapat benar-benar menjadi sarana untuk mewujudkan kepastian hukum yang tidak hanya prosedural, tetapi juga substansial dan berkeadilan sosial.

#### **D. KESIMPULAN**

Implementasi prosedur pendaftaran tanah di BPN Kota Makassar merupakan wujud nyata dari upaya negara dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas hak atas tanah. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi tantangan, terutama dalam aspek aksesibilitas masyarakat terhadap informasi dan kelengkapan dokumen hukum. Oleh karena itu, dibutuhkan pendekatan yang tidak hanya legal-formal, tetapi juga berkeadilan substantif agar Kantor Badan Pertanahan Nasional mampu menjalankan peran strategis sebagai fasilitator keadilan agraria yang inklusif dan terpercaya.

**E. REFERENSI**

- [1] Avelyn Grisella, Analisis Aspek Hukum Perjanjian Sewa Menyewa dalam Konteks Hukum Perdata Indonesia. *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research*, vol. Volume 4, no. Issue 6, Nov. 2024.
- [2] S. H. Renata Christha Auli, "Asas-asas dalam Pasal 1338 KUH Perdata," HUKUMONLINE.COM. 08 Desember 2023. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/asas-asas-dalam-pasal-1338-kuh-perdata-lt6572e2d46785c/>.
- [3] B. I. Menikmati *et al.*, "KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PERDATA (Burgerlijk Wetboek voor Indonesie) BUKU KESATU ORANG."
- [4] A. A. Sunardi, F. Setyawan, and F. F. Adorana, Pengembangan Hukum Perjanjian di Indonesia: Dalam Kekuatan Hukum Perjanjian Tidak Tertulis atau Perjanjian Lisan. *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*, vol. 6, no. 1, p. 13, Jan. 2026.
- [5] WB Penyewa Kontrakan Monginsidi Baru No. AB5, *Wawancara*, 24 Januari 2026.
- [6] NS Penyewa Kontrakan Rappocini Raya Lr. 3, *Wawancara*, 26 Januari 2026.
- [7] AP Penyewa Kontrakan Perumnas Antang Nipa-Nipa No. 40, *Wawancara*, 27 Januari 2026.
- [8] M. D. Sirait, J. I. Kosasih, and D. G. D. Arini, Asas Itikad Baik dalam Perjanjian Sewa-Menyewa Rumah Kantor. *Jurnal Analogi Hukum*, vol. 2, no. 2, pp. 221-227, Jul. 2020.
- [9] H. Ananda and S. N. Afifah, Penyelesaian Secara Litigasi Dan Non-Litigasi. *Jurnal Ekonomi Syariah dan Keuangan Islam*, vol. 1, no. 1, pp. 55-64, 2023.
- [10] NL Pemilik Kontrakan Monginsidi Baru No. AB5, *Wawancara*, 21 Januari 2026.
- [11] JT Pemilik Kontrakan Rappocini Raya Lr. 3, *Wawancara*, 20 Januari 2026
- [12] CG Pemilik Kontrakan Perumnas Antang Nipa-Nipa No. 40, *Wawancara*, 21 Januari 2026.

