

ANALISIS HUKUM KETERLAMBATAN PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH DALAM PROSES PERALIHAN HAK ATAS TANAH

Desy Nor Fitriana, Prodi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, e-mail: ecidesy@students.unnes.ac.id
Asmarani Ramli, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, e-mail: asmaraniramli@mail.unnes.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i02.p02>

ABSTRAK

Banyaknya keluhan terkait keterlambatan penerbitan sertipikat hak atas tanah, terutama dalam proses peralihan hak di masyarakat Kabupaten Klaten, menjadi latar belakang penelitian ini. Permasalahan utama yang dikaji berkaitan dengan faktor-faktor penyebab terjadinya keterlambatan serta dampak yang ditimbulkan dari keterlambatan tersebut. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan penerbitan sertipikat tanah serta dampak yang muncul akibat keterlambatan tersebut. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi studi agraria serta menjadi bahan pertimbangan kebijakan bagi pemerintah. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris dengan pendekatan kualitatif, dengan data diperoleh melalui observasi, wawancara bersama pihak Kantor Pertanahan dan mengacu pada Keputusan Menteri ATR/BPN No. 440/Sk-Hr.02/III/2023 tentang Tujuh Layanan Prioritas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlambatan disebabkan oleh faktor internal dan eksternal, serta menimbulkan dampak hukum, sosial, dan ekonomi. Penelitian ini menyarankan adanya perbaikan birokrasi dan regulasi, peningkatan sosialisasi kepada masyarakat, serta pembenahan prosedur pengurusan sertipikat oleh pegawai BPN.

Kata Kunci: Sertipikat; Penundaan Penerbitan; Pertanahan; Peralihan

ABSTRAK

Numerous complaints regarding delays in the issuance of land ownership certificates, particularly in the transfer of land rights within the community of Klaten Regency, form the background of this study. The main issues examined concern the factors causing these delays and the resulting impacts. This research aims to analyze the factors contributing to delays in land certificate issuance and the consequences arising from such delays. The study is expected to provide theoretical contributions to agrarian studies and serve as a reference for government policy. An empirical juridical method with a qualitative approach was employed, with data collected through observation and interviews with officials of the Land Office, as well as analysis of the Decree of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency (ATR/BPN) No. 440/Sk-Hr.02/III/2023 on the Seven Priority Services. The findings show that delays are caused by internal and external factors and lead to legal, social, and economic impacts.

Keywords: Certificate; Delay in The Issuance; Land; Transition

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki nilai filosofis sebagai sumber kehidupan dan penghidupan masyarakat, sehingga memerlukan kepastian serta perlindungan hukum dari negara¹

¹ Suparto Wijoyo, Wilda Prihatiningtyas, and Ardhana Christian Noventri, "Pendampingan Hukum Dalam Sertipikasi Tanah: Langkah Konkret Mewujudkan Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Di Desa Sambogunung Kabupaten Gresik," *Jurnal Pengabdian Masyarakat Inovasi Indonesia* 3, no. 1 (2025): 27–28.

yang diwujudkan dalam penerbitan sertipikat hak milik yang memuat data dan kepastian kepemilikan secara jelas sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan². Secara yuridis, hal ini diwujudkan melalui sistem pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA, Pasal 2 sampai Pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997, dan Pasal 84 sampai Pasal 97 PP Nomor 18 Tahun 2021³⁴, yang menghasilkan sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan yang kuat⁵. Menyadari pentingnya tanah bagi masyarakat, diperlukan perlindungan hukum dan kepastian kepemilikan melalui peraturan perundang-undangan serta kewenangan lembaga terkait guna mencegah hal-hal yang tidak diinginkan⁶⁷⁸. Namun, meskipun Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 440/Sk-Hr.02/III/2023 telah menetapkan jangka waktu lima hari untuk pelayanan peralihan hak⁹, praktik di Kabupaten Klaten masih menunjukkan keterlambatan hingga lebih dari satu tahun, sehingga diperlukan evaluasi dan optimalisasi agar tercapai kepastian hukum. Berdasarkan hasil wawancara dengan petugas Kantah Kab Klaten sepanjang Tahun 2024 terdapat 30.940 permohonan masuk terkait peralihan hak akan tetapi jumlah permohonan selesai hanya sejumlah 20.667 termasuk beberapa berkas dari tahun sebelumnya, sehingga jumlah tersebut terlihat tidak seimbang antara permohonan masuk dan keluar.

Terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan, yakni oleh Aurelia Maa Pallangan (2020) dengan judul "*Analisis Pelayanan Penerbitan Sertifikat di Kota Makassar*"¹⁰ yang menjelaskan bahwa kualitas pelayanan penerbitan sertipikat di Kantor Pertanahan Kota Makassar tergolong baik dengan penerapan sistem pelayanan berbasis daring yang memudahkan masyarakat dalam proses pengurusan.

² Gusti Widya and Wahyu Utami, "Tinjauan Yuridis Keterlambatan Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar," *Jentera Hukum Borneo* 4, no. 1 (2020): 127-30, <https://ojs.uvayabjm.ac.id/index.php/janter/article/view/324>.

³ Rahmi Murniwati and Sucy Delyarahmi, "Sertifikasi Tanah Pusaka Kaum Selaku Hak Milik Komunal Dan Akibatnya Di Sumatera Barat," *UNES Journal of Swara Justisia* 7, no. 2 (2023): 740-41, <https://doi.org/10.31933/ujs.v7i2.355>.

⁴ Rama Perkasa and F.X Arsin Lukman, "Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Merujuk Kepada PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah," *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 3 (2022): 10045-47, <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i3.3345>.

⁵ Desi Apriani and Arifin Bur, "Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia," *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2020): 221-22, <https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>.

⁶ Lisnadia Nur Avivah, Sutaryono Sutaryono, and Dwi Wulan Titik Andari Andari, "Pentingnya Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam Rangka Perlindungan Hukum Kepemilikan Sertifikat Tanah," *Tunas Agraria* 5, no. 3 (2022): 198-99, <https://doi.org/10.31292/jta.v5i3.186>.

⁷ Ghina Widyanti Nasution et al., "Pertanggungjawaban Ppat Akibat Hilangnya Sertifikat Hak Atas Tanah Pada Saat Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Berkaitan Kredit Bank," *Jurnal Media Akademik (JMA)* 2, no. 2 (2024): 2634-37, <https://doi.org/10.62281/v2i2.178>.

⁸ Al Qindy Hikmatiar Fatria et al., "Penyuluhan Hukum Tentang Prosedur Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Di Kelurahan Karang Pule Kecamatan Sekarbela," *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Nusantara* 5, no. 1 (2024): 766, <https://doi.org/10.55338/jpkmn.v5i1.2453>.

⁹ Danang Bagus Prasetyo and Arif Saefudin, "Digitalisasi Inovasi Layanan Pertanahan: Pengecekan Sertipikat Online Di Kantor Pertanahan Kabupaten Purbalingga," *Jurnal Pertanahan* 13, no. 1 (2023): 19-20, <https://doi.org/10.53686/jp.v13i1.190>.

¹⁰ Aurelia Maa Pallangan, *Analisis Pelayanan Penerbitan Sertifikat Di Kota Makassa*, Universitas Hasanuddin (Makassar, 2020).

Muhammad Junialdi (2024) dalam penelitiannya berjudul *"Penerbitan Sertifikat Pengganti Hak Atas Tanah Karena Hilang (Studi di Kantor ATR/BPN Kabupaten Bima)"*¹¹ menemukan bahwa sertifikat pengganti memiliki kekuatan hukum yang sama dengan sertifikat asli karena merupakan salinan sah dari sertifikat yang hilang. Selanjutnya, Agustina Wardani (2021) dalam penelitiannya berjudul *"Pelaksanaan Pelayanan Peralihan Hak Karena Jual Beli di Kantor Pertanahan Kota Banjarmasin"*¹² menyimpulkan bahwa kualitas pelayanan peralihan hak termasuk kategori baik, ditinjau dari aspek perilaku pelaksana, sarana prasarana, penanganan pengaduan, kompetensi pelaksana, persyaratan, biaya, prosedur, dan waktu penyelesaian, meskipun masih perlu penguatan dalam kontrol dokumen dan konsistensi waktu penyelesaian. Sementara itu, Gusti Widya dan Wahyu Utami dalam penelitiannya berjudul *"Tinjauan Yuridis Keterlambatan Penerbitan Sertifikat Hak Milik atas Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar"*¹³ menyoroti faktor penyebab keterlambatan penerbitan sertifikat yang berdampak pada kerugian materiel dan nonmateriel serta belum adanya ketentuan hukum yang secara tegas mengatur akibat dari keterlambatan tersebut. Penelitian-penelitian terdahulu tersebut lebih berfokus pada kualitas pelayanan dan aspek hukum penerbitan sertifikat dan penelitian ini akan memberikan kontribusi terhadap penerapan Kepmen ATR/BPN Nomor 440/Sk-Hr.02/III/2023 tentang Tujuh Layanan Prioritas Pertanahan di Kabupaten Klaten, sehingga diharapkan dapat memberikan evaluasi pengkajian lebih lanjut atas pelaksanaan kebijakan dan terciptanya keselarasan antara penerapan kebijakan dan juga kondisi di lapangan pada peralihan hak dengan jangka waktu 5 hari kerja.

Urgensi penelitian ini terletak pada pentingnya penegakkan hukum dalam pelayanan pertanahan, khususnya terkait keterlambatan penerbitan sertifikat hak atas tanah dalam proses peralihan hak. Sertifikat tanah memiliki peran vital sebagai alat bukti hak milik yang sah dan menjadi dasar kepastian hukum bagi masyarakat. Namun, kenyataannya masih banyak masyarakat yang mengalami hambatan dalam memperoleh sertifikatnya secara tepat waktu, termasuk di Kabupaten Klaten, meskipun telah diberlakukan Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 404/Sk-Hr.02/III/2023 tentang Tujuh Layanan Pertanahan Prioritas yang seharusnya mempercepat proses pelayanan. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara regulasi dan praktik di lapangan, sehingga perlu dikaji secara mendalam faktor-faktor penyebab keterlambatan serta dampak yang ditimbulkannya

Fokus penelitian ini diarahkan pada analisis mengenai faktor-faktor penyebab keterlambatan penerbitan sertifikat hak atas tanah dalam proses peralihan hak berdasarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 404/Sk-Hr.02/III/2023 tentang Tujuh Layanan Pertanahan Prioritas, serta dampak yang ditimbulkan dari keterlambatan tersebut terhadap aspek hukum, sosial, dan ekonomi di Kabupaten Klaten. Penelitian ini juga memusatkan perhatian pada sejauh mana implementasi kebijakan layanan prioritas tersebut telah berjalan secara efektif dan sesuai dengan prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang

¹¹ Muhammad Junialdi, *Penerbitan Sertifikat Pengganti Hak Atas Tanah Karena Hilang (Studi Di Kantor ATR/BPN Kabupaten Bima)* (Mataram: Universitas Muhammadiyah Mataram, 2024). 1-12

¹² Agustina Wardani, "Pelaksanaan Pelayanan Peralihan Hak Karena Jual Beli Di Kantor Pertanahan Kota Banjarmasin," *Jurnal WASAKA HUKUM* 9, no. 1 (2021): 2337-4667.

¹³ Widya and Utami, "Tinjauan Yuridis Keterlambatan Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar."

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Selain itu, penelitian ini berfokus untuk mengidentifikasi hambatan administratif, teknis, maupun sumber daya manusia yang memengaruhi kecepatan pelayanan peralihan hak.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis melakukan perumusan latar belakang diantaranya sebagai berikut:

1. Apa faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan penerbitan sertipikat tanah dalam Proses Peralihan Hak di Kabupaten Klaten?
2. Bagaimana dampak keterlambatan penerbitan sertipikat tanah dalam Proses Peralihan Hak di Kabupaten Klaten?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan penerbitan sertipikat tanah dalam proses peralihan hak di Kabupaten Klaten, serta mengidentifikasi dan menganalisis dampak yang ditimbulkan dari keterlambatan tersebut terhadap masyarakat dan kepastian hukum di bidang pertanahan. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas penerapan Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 440/Sk-Hr.02/III/2023 tentang Tujuh Layanan Prioritas Pertanahan dalam mewujudkan pelayanan yang cepat, transparan, dan akuntabel. Penelitian ini juga dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi kebijakan yang dapat mendukung optimalisasi pelayanan pertanahan sehingga tercipta kepastian hukum dan peningkatan kepercayaan publik terhadap kinerja BPN. Lebih lanjut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dan praktis bagi pengembangan hukum administrasi pertanahan. Dengan demikian, hasil penelitian ini dapat menjadi dasar evaluasi dan perbaikan berkelanjutan terhadap pelaksanaan layanan prioritas pertanahan di Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan jenis penelitian hukum yuridis empiris, yang melibatkan empat informan yaitu staf Pelayanan Peralihan Hak, petugas loket, serta dua pemohon dari masyarakat. Data primer diperoleh melalui wawancara dan observasi lapangan, sedangkan data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang mencakup peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan hasil penelitian relevan. Analisis data dilakukan menggunakan model Miles & Huberman melalui tahapan reduksi data, penyajian data, serta verifikasi atau penarikan kesimpulan. Untuk memperkuat validitas hasil penelitian, digunakan triangulasi sumber dan triangulasi teknik, sedangkan pemilihan informan dilakukan secara purposive sampling berdasarkan pengalaman dan keterlibatan langsung mereka dalam proses pelayanan peralihan hak.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Faktor-Faktor Penyebab Keterlambatan Penerbitan Sertipikat Tanah dalam Proses Peralihan Hak di Kabupaten Klaten

Sistem pendaftaran tanah ini telah disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Pasal 32 Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah¹⁴, yang mengadopsi stelsel negatif dengan tambahan unsur positif. Kombinasi stelsel negatif dan unsur positif ini menghasilkan sertipikat hak atas tanah yang berfungsi sebagai bukti kepemilikan yang sah dan memiliki kekuatan pembuktian yang kuat¹⁵. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia merupakan instrumen penting untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan dan penguasaan tanah. Pengaturan ini tertuang dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menjadi dasar pelaksanaan administrasi pertanahan nasional. Melalui regulasi tersebut, negara berupaya menjamin keteraturan administrasi pertanahan, memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak, serta mencegah potensi sengketa melalui pencatatan data fisik dan yuridis secara sistematis. Pendaftaran tanah tidak hanya berfungsi sebagai prosedur administratif, tetapi juga merupakan bagian dari pelaksanaan mandat konstitusional negara dalam mewujudkan kepastian dan ketertiban hukum atas tanah bagi seluruh warga negara¹⁶.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan stelsel negatif yang diperkuat unsur positif, yaitu negara tidak menjamin sepenuhnya kebenaran data dalam sertipikat, tetapi data tersebut tetap dianggap benar berdasarkan asas kepercayaan sampai ada pihak yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, meskipun tidak seabsah sistem Torrens, negara tetap memberikan jaminan kuat terhadap data pertanahan yang sudah didaftarkan¹⁸. Kombinasi antara stelsel negatif dan unsur positif tersebut menghasilkan sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti kepemilikan yang kuat (*strong evidentiary title*). Sertipikat berfungsi sebagai bukti autentik atas kepemilikan tanah dan memiliki kekuatan pembuktian kuat proses hukum, sehingga mampu memberikan rasa aman bagi pemegang hak dalam melakukan penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, dan pengalihan hak atas tanah. Meskipun demikian, ruang koreksi tetap dibuka apabila bukti lain lebih kuat dan meyakinkan tentang kesalahan pencatatan atau penyalahgunaan kewenangan dalam proses pendaftaran. Dengan demikian, sistem pendaftaran tanah Indonesia menyeimbangkan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat dan upaya menjamin kebenaran data hak atas tanah demi ketertiban administrasi pertanahan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Dalam stelsel negatif murni menurut PP 24/1997, pencatatan hak atas tanah hanya memasukkan nama pemegang hak dalam buku tanah tanpa menghapus kemungkinan adanya pihak lain yang sebenarnya berhak. Artinya, pendaftaran tidak menghilangkan hak

¹⁴ Rahmat Ramadhani, "Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah," *Jurnal Sosial Dan Ekonomi* 2, no. 1 (2021): 38–39.

¹⁵ Andi Batara Bintang Darnus, Syahrudin Nawir, and Sri Lestari Poernomo, "Analisis Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Mengalami Sengketa," *Journal of Lex Generalis (JLS)* 3, no. 8 (2022): 1283–85.

¹⁶ Andi Batari Anindhita, Farida Patittingi, and Chalis Al Rossi, "Perbandingan Sistem Publikasi Positif Dan Negatif Pendaftaran Tanah: Perspektif Kepastian Hukum," *Amanna Gappa* 29, no. 2 (2021): 109–10.

¹⁷ Anni Valkonen, "Examining Sources of Land Tenure (in)Security. A Focus on Authority Relations, State Politics, Social Dynamics and Belonging," *Land Use Policy* 101, no. 105191 (2021): 2–4, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105191>.

¹⁸ Nia Kurniati and Jordan Mordekhai, "Strengthening Land Registration System Through Implementation of Domain Approach in Manifesting Legal Certainty and Community Justice," *Sosiohumaniora* 23, no. 3 (2021): 333–36, <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v23i3.32579>.

orang lain yang belum tercatat¹⁹. Ketentuan Pasal 32 PP 24/1997 menegaskan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan yuridis, namun tidak memberikan jaminan mutlak karena masih dapat dibatalkan apabila ada bukti lain yang menunjukkan ketidaksesuaian data²⁰.

Terdapat pandangan bahwa sistem publikasi negatif berunsur positif dalam PP 24/1997 masih belum mampu memberikan kepastian hukum absolut atas kepemilikan tanah. Karena itu, muncul wacana perlunya penguatan verifikasi menuju karakteristik stelsel positif murni, yaitu sistem di mana negara menjamin sepenuhnya kebenaran data dalam buku tanah. Dalam stelsel positif murni, pemerintah wajib memeriksa secara menyeluruh keabsahan dokumen dan memastikan tidak ada cacat administrasi atau sengketa sebelum hak dicatat, sehingga kepastian hukum dapat ditingkatkan tanpa meninggalkan prinsip kehati-hatian²¹. PP 24/1997 menerapkan stelsel negatif berunsur positif, di mana sertifikat menjadi alat bukti kuat selama data fisik dan yuridisnya sesuai dengan surat ukur dan buku tanah, namun tetap dapat digugat jika terbukti keliru. Dalam praktiknya, pendaftaran tanah melalui tahapan administratif seperti pengajuan permohonan, pemeriksaan berkas, pengukuran, pengumuman data, hingga penerbitan buku tanah dan sertifikat, dengan pemohon wajib melampirkan identitas, bukti kepemilikan, surat ukur, dan dokumen peralihan hak bila ada.²²

Pasal 32 PP 24 Tahun 1997 bahwasanya sistem publikasi dari pendaftaran tanah yang dianut dalam sistem negara kita adalah publikasi negatif, yang artinya sertifikat hak milik dapat menjadi sebuah bukti yang mutlak dan harus dapat diterima oleh hakim sebagai bukti keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak terdapat alam bukti lainnya²³. Kewenangan pendaftaran tanah berada di bawah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang bertanggung jawab atas administrasi pertanahan dan penerbitan sertifikat. Tingginya volume permohonan sering menyebabkan ketidakseimbangan dengan kemampuan penyelesaian berkas, sehingga memicu keterlambatan layanan. Permasalahan yang muncul tidak hanya bersumber dari ketentuan hukum, tetapi juga dari kapasitas pelaksanaan pelayanan, terutama pada tahap verifikasi, pengukuran, dan validasi data²⁴.

BPN merupakan lembaga pemerintah non-kementerian yang berada langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPN memiliki tugas utama dalam merumuskan, menyusun, dan menetapkan kebijakan di bidang pertanahan, baik terkait

¹⁹ Arifin Bur and Desi Apriani, "Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah," *UIR Law Review* 1, no. 02 (2017): 224–25.

²⁰ Muhammad Reza Syarifuddin Zaki and Reza Mahendra, "Analisis Yuridis Pembatalan Hak Atas Sertifikat Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Akibat Sengketa Kepemilikan Ganda (Studi Analisa Putusan Nomor 103/G/2016/Ptun-Bdg)," *Hermeneutika : Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 2 (2020), <https://doi.org/10.33603/Hermeneutika.V4i2.2931>.

²¹ Desi Nurwiyanti, "Keabsahan Validitas Data Hasil Pengecekan Sertipikat Elektronik Dan Pengecekan Langsung," *Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan* 3, no. 2 (2021): 129–30, <https://doi.org/10.35814/otentik.v3i2.2416>.

²² Johamran Pransisto, "Analisis Yuridis Pengolahan Data Fisik Dan Yuridis Dalam Pendaftaran Tanah Menurut PP No 24 Tahun 1997 Di Kantor Pertanahan Kabupaten Maros," *Jurnal Litigasi Amsir*, 2023, 145–46.

²³ Michelle Priscilla, Dini Laelatul Nova, and Septi Naelina Fajriah, "Keabsahan Hukum Penerbitan Sertipikat Tanah Elektronik Sebagai Alat Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Persidangan" 8 (2023): 73–74.

²⁴ Saidin Saidin, Astri Mardini Wati, and Rekha Adji Pratama, "Fungsi Pemerintah Desa Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Administrasi Pertanahan : Studi Desa Alebo Kecamatan Konda," *PAMARENDA: Public Administration and Government Journal* 4, no. 1 (2024): 73, <https://doi.org/10.52423/pamarenda.v4i1.7>.

penetapan hak atas tanah maupun penataan kebijakan pertanahan secara umum²⁵. Penerbitan sertipikat tanah tentu saja terjadi lonjakan berkas masuk setiap tahunnya sehingga dapat menyebabkan ketidakseimbangan antara berkas masuk dan juga berkas yang selesai²⁶. Sehingga hal tersebut juga dikawatirkan menyebabkan terjadinya penumpukan berkas terkait sertipikat tanah. Adanya penumpukan berkas tersebut ditambah dengan adanya berkas masuk di setiap harinya tersebut dikhawatirkan dapat menyebabkan semakin tinggi lonjakan antrian pengurusan terkait sertipikat tanah. Keterlambatan tersebut juga dapat termasuk dalam hal keterlambatan Standar Operasional Prosedur (SOP).

Pemerintah telah menetapkan Standar Operasional Prosedur (SOP) terbaru melalui Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 440/Sk-Hr.02/III/2023 mengenai tujuh layanan prioritas pertanahan, yang menetapkan standar waktu penyelesaian peralihan hak dalam 7 hari kerja sejak berkas dinyatakan lengkap. Namun, hasil penelitian empiris menunjukkan bahwa ketentuan tersebut belum sepenuhnya efektif diterapkan, mengingat masih ditemui kasus keterlambatan penyelesaian sertipikat yang melebihi batas waktu, terutama pada kantor pertanahan dengan beban pelayanan tinggi. Hal ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara norma hukum dan implementasi, sehingga penelitian ini tidak hanya mengkaji regulasi, tetapi juga menilai realitas pelayanan, hambatan administratif, dan persepsi masyarakat terhadap efektivitas pelayanan pertanahan. Untuk peralihan hak atas tanah diatur dalam SOP tersebut yakni 7 hari kerja sejak berkas persyaratan diterima lengkap dan komplit, tetapi pada kenyataannya hal tersebut tidak dapat menyelesaikan permasalahan yang terjadi ditengah masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara lapangan yang dilaksanakan pada Oktober 2025, peneliti melakukan penelitian ini karena peralihan hak di Kabupaten Klaten sangat besar setiap tahunnya bisa mencapai kurang lebih 30.000 permohonan, dan dapat memperoleh data langsung mengenai penyebab keterlambatan penerbitan sertipikat dalam proses peralihan hak di Kabupaten Klaten. Wawancara dilakukan tatap muka di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten dengan narasumber dari bagian Kepala Seksi Pendaftaran Hak dan Pemetaan (S. P. Ptnh) dan loket pelayanan (Petugas: R. K. S,H.), serta dengan pemohon layanan di tingkat desa, yaitu seorang pemohon balik nama (Pemohon 1, Desa Trunuh, Kec. Klaten Selatan) dan seorang pemohon waris (Pemohon 2, Desa Ketandan, Kec. Klaten Utara). Seluruh percakapan didokumentasikan, dicatat waktu pelaksanaan, dan hasil ringkasan wawancara telah dikonfirmasi kembali kepada narasumber untuk menjamin keakuratan informasi. Dari wawancara tersebut, peneliti mengelompokkan faktor penyebab keterlambatan tersebut dalam penjelasan dengan tabel perbandingan dibawah ini:

1. Perbandingan antara Ideal Normatif dan Realitas Empiris: Ketegangan antara Kebijakan Pusat dan Kapasitas Daerah

Kerangka hukum pertanahan nasional mencerminkan komitmen kuat terhadap prinsip efisiensi, transparansi, dan kepastian hukum. Di antara dokumen kebijakan yang paling relevan adalah Keputusan Menteri ATR/BPN No. 440/SK-HR.02/III/2023, yang secara eksplisit menetapkan tenggat waktu 7 (tujuh) hari kerja untuk penyelesaian layanan peralihan hak sejak dokumen dinyatakan lengkap. Ketentuan ini didukung oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menegaskan bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang sempurna, serta Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018, yang mengatur standar prosedur operasional (SOP) pendaftaran tanah secara rinci dan sistematis.

²⁵ Mega Puspa Kusumojati and Abraham Ferry Rosando, "Peran Badan Pertanahan Dalam Mereduksi Konflik Dan Perkara Sengketa Tanah Melalui Mediasi," *Jurnal Penelitian Hukum* 1, no. 3 (2021).

²⁶ Faris Faza Ghaniyyu, Yani Pujiwati, and Betty Rubiati, "Jaminan Kepastian Hukum Konversi Sertipikat Menjadi Elektronik Serta Perlindungannya Sebagai Alat Pembuktian," *JURNAL USM LAW REVIEW* 5, no. 1 (2022): 175-77, <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4553>.

Namun, temuan lapangan di Kabupaten Klaten menunjukkan adanya ketegangan struktural antara kerangka normatif yang ideal dengan realitas empiris yang kompleks. Wawancara mendalam dengan Kepala Seksi Pendaftaran Hak dan Pemetaan, S.P. (10 Oktober 2025), mengungkapkan bahwa durasi penyelesaian rata-rata berkisar antara 1 hingga 3 bulan, dan bahkan lebih lama, “bisa lebih dari 6 bulan”, dalam kasus-kasus yang melibatkan warisan, perubahan nama, atau ketidaksesuaian data historis. Fenomena ini mengindikasikan bahwa standar waktu yang ditetapkan secara nasional belum mempertimbangkan variabilitas kapasitas administratif, infrastruktur digital, dan kompleksitas sosial-historis di tingkat lokal. Dengan kata lain, desain kebijakan top-down dari pusat belum sepenuhnya responsif terhadap konteks implementasi di daerah.

2 Analisis Faktor Internal: Kritik terhadap Infrastruktur Kelembagaan BPN

a. Validasi Data Fisik–Yuridis: Antara Prinsip Legalitas dan Keterbatasan Teknis

Secara normatif, Pasal 32 PP No. 24/1997 menetapkan bahwa pendaftaran tanah harus mencakup validasi menyeluruh terhadap aspek fisik (ukuran, batas, lokasi) dan yuridis (status kepemilikan, riwayat transaksi). Namun, dalam praktiknya, proses ini terhambat oleh warisan administratif masa lalu, khususnya dokumen analog yang tidak terintegrasi dengan sistem digital saat ini. Petugas loket, R.K., mengungkapkan: “Banyak sertifikat lama tidak sinkron dengan peta digital. Ada koordinat yang tidak cocok, batas tidak jelas, atau nama pemilik tidak sesuai. Kami tidak bisa lanjut proses sebelum pemohon melakukan klarifikasi ulang—dan itu butuh waktu.” (Wawancara R.K., 15 Oktober 2025). Kondisi ini menciptakan *bottleneck struktural*: proses administratif modern dibangun di atas fondasi data yang belum direkonsiliasi secara sistematis. Akibatnya, BPN yang seharusnya menjadi entitas pemberi kepastian hukum tapi menjadi titik penundaan karena terjebak dalam upaya memperbaiki kesalahan sistemik masa lalu.

b. Digitalisasi sebagai Beban, Bukan Solusi: Ketidakseimbangan antara Kebijakan dan Kapasitas

Permen ATR/BPN No. 3 Tahun 2023 memang mendorong akselerasi digitalisasi melalui penerapan sertifikat elektronik (Sertifikat El). Namun, implementasi kebijakan ini menghadapi ketimpangan infrastruktur di tingkat daerah. Di Kantor Pertanahan Klaten, infrastruktur digital seperti pemindai berkecepatan tinggi, server lokal, atau akses internet stabil masih terbatas. Lebih lanjut, tidak semua pegawai memiliki pelatihan khusus dalam pengelolaan data spasial digital atau sistem informasi pertanahan (SIP).

Wawancara dengan tim teknis mengungkapkan bahwa proses alih media satu berkas fisik ke digital bisa memakan waktu lebih dari 30 menit. Belum lagi jika terjadi gangguan jaringan Kantor Kementerian Pertanahan (KKP), yang sering menyebabkan gagal unggah berkas. Salah satu petugas menyatakan: “Kalau jaringan lambat, berkas bisa menumpuk hingga sore. Kami tidak bisa lanjut ke berkas berikutnya karena sistem tidak merespons.”

Dengan demikian, digitalisasi yang dirancang sebagai solusi efisiensi justru menjadi sumber hambatan baru ketika tidak disertai dengan pembaruan infrastruktur dan peningkatan kapasitas SDM secara proporsional.

c. Ketidakseimbangan Beban Kerja dan Jumlah SDM: Krisis Manajemen Sumber Daya

Secara numerik, Kantor Pertanahan Klaten memiliki sekitar 200 pegawai, tetapi hanya sebagian kecil, diperkirakan kurang dari 30 orang yang berada di unit teknis inti: pengukuran, verifikasi yuridis, dan pengolahan data digital. Sementara itu, permohonan peralihan hak mencapai lebih dari 200 kasus per minggu, belum termasuk permohonan pemecahan, balik nama, atau pendaftaran baru. Rasio ini menciptakan *overload sistematis* yang tidak hanya memperlambat pelayanan, tetapi juga meningkatkan risiko kesalahan administratif.

Kebijakan nasional tidak menyediakan mekanisme alokasi SDM diferensial berdasarkan beban kerja daerah. Akibatnya, kantor pertanahan di wilayah padat seperti Klaten yang memiliki kompleksitas sosial dan historis tinggi tidak mendapatkan dukungan

proporsional dibanding daerah dengan volume permohonan rendah. Ini merupakan kesalahan dalam desain kebijakan kelembagaan, di mana efisiensi diukur secara seragam tanpa mempertimbangkan konteks lokal.

d. Koordinasi Antarbidang: Disfungsi Manajemen Informasi Internal

SOP BPN secara eksplisit mengharuskan koordinasi antar unit kerja: dari loket pendaftaran → seksi pengukuran → seksi penetapan hak → unit pengolahan data → hingga penerbitan sertifikat. Namun, dalam praktiknya, alur informasi internal tidak berjalan lancar. Pemohon sering kali tidak segera diberitahu jika dokumen mereka tidak lengkap atau bermasalah. Pemohon 1 (kasus balik nama) mengungkapkan: “Saya kira berkas sudah diproses. Baru dua minggu kemudian saya diberi tahu bahwa AJB belum diverifikasi oleh PPAT. Tidak ada notifikasi otomatis atau pemberitahuan real-time.” (Wawancara Pemohon 1, 18 Oktober 2025). Temuan ini menunjukkan bahwa masalah bukan hanya teknis, tetapi juga manajerial dan budaya organisasi: kurangnya sistem pelacakan (*tracking system*) internal dan mekanisme umpan balik yang transparan menyebabkan ketidakpastian bagi masyarakat dan inefisiensi bagi institusi.

3. Analisis Faktor Eksternal: Peran Pemerintah Daerah dan Literasi Masyarakat

a. Literasi Hukum Pertanahan yang Rendah: Kesenjangan antara Aturan dan Pemahaman Publik

Peraturan teknis seperti Permen ATR/BPN No. 6/2018 mengasumsikan bahwa pemohon memahami persyaratan dokumen secara utuh. Namun, kenyataannya menunjukkan kesenjangan literasi hukum yang signifikan. Banyak pemohon terutama di kalangan petani, ibu rumah tangga, atau lansia tidak memahami perbedaan antara surat keterangan waris dari desa dan penetapan ahli waris dari pengadilan, atau antara AJB yang sudah dan belum diverifikasi PPAT.

Pemohon 2, seorang perempuan yang mengurus warisan orang tuanya, mengatakan: “Kami kira cukup membawa surat keterangan waris dari kepala desa. Ternyata harus ada penetapan pengadilan dan dokumen tambahan lain. Kami bolak-balik tiga kali.” Kondisi ini merupakan kegagalan dalam sosialisasi kebijakan dan edukasi masyarakat yang seharusnya menjadi bagian dari sistem pelayanan publik yang inklusif²⁷.

b. Peran Pemerintah Daerah: Potensi Kolaborasi yang Belum Dimanfaatkan

Secara teoretis, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam mendukung tata kelola pertanahan melalui pendekatan multi-dinas. Dua institusi kunci yang seharusnya terlibat adalah:

- a) Dinas Pendidikan: berpotensi mengintegrasikan literasi hukum pertanahan ke dalam kurikulum pendidikan kewarganegaraan atau pelatihan masyarakat.
- b) Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB): berperan melindungi hak perempuan dalam kepemilikan tanah, terutama dalam konteks waris patriarkal.

Namun, dalam konteks Kabupaten Klaten, tidak ada koordinasi formal antara BPN dan kedua dinas tersebut. Tidak ada program bersama, tidak ada forum lintas sektoral, apalagi dokumen kebijakan daerah (seperti Perbup) yang mengintegrasikan literasi pertanahan ke dalam agenda pembangunan lokal. Akibatnya, beban edukasi dan sosialisasi jatuh sepenuhnya pada BPN, yang sumber dayanya sudah terbatas. Hal ini adalah contoh dari fragmentasi kebijakan sektoral, meskipun masing-masing institusi beroperasi sesuai

²⁷ Iwan Permadi and Endrianto Bayu Setiawan, “Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Hak Eigendom Yang dikuasai Oleh Pemerintah Dengan Sertifikat Hak Pakai,” *Yurispruden: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang* 7, no. 2 (2024): 156–57, <https://doi.org/10.33474/yur.v7i2.20470>.

mandatnya, tidak ada mekanisme sinergi yang memungkinkan pendekatan holistik terhadap masalah pertanahan.

c. Status Sengketa Tanah: Ketidakjelasan dalam Deteksi dan Resolusi

Normatifnya, tanah dalam sengketa tidak dapat diproses hingga sengketa tersebut diselesaikan melalui jalur hukum. Namun, di tingkat operasional, status sengketa sering kali tidak teridentifikasi sejak awal. Beberapa kasus baru muncul saat proses pengumuman data yuridis dan fisik, di mana pihak ketiga mengajukan keberatan atas batas atau kepemilikan.

Beberapa sengketa bersifat latent, tidak tercatat dalam arsip desa maupun catatan notaris sehingga baru terdeteksi saat proses verifikasi lapangan. Hal ini menyebabkan berkas menggantung tanpa kepastian, menciptakan ketidakpastian hukum jangka panjang, serta membebani sistem administrasi dengan kasus-kasus yang seharusnya dicegah melalui pendekatan preventif.

Apabila sengketa tersebut belum diajukan ke meja pengadilan, salah satu pihak yang berhak masih dapat melakukan pengajuan permohonan sertifikat atas namanya, dikarenakan BPN masih menganggap tanah tersebut bebas dari kepemilikan. Namun, apabila suatu waktu terjadi gugatan dan sertifikat tersebut telah diterbitkan, BPN memiliki wewenang untuk melakukan pembatalan terkait sertifikat tersebut apabila bukti sengketa lebih kuat.

Dalam teori Kelsen, hierarki norma hukum menjamin keberlangsungan sistem hukum secara efektif²⁸. Norma yang lebih tinggi menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah, sehingga setiap norma harus diterapkan secara konsisten. Namun, dalam praktiknya, keterlambatan penerbitan sertifikat tanah sering kali disebabkan oleh faktor internal maupun eksternal. Jika norma hukum tidak diterapkan secara efektif, maka sistem hukum akan kehilangan legitimasi dan kepercayaan masyarakat²⁹.

Dalam hal ini, upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, seperti sosialisasi kepada masyarakat tentang pentingnya pendaftaran tanah, serta peningkatan kapasitas pegawai pemerintah, dapat membantu mempercepat proses penerbitan sertifikat. Hal ini sejalan dengan prinsip Kelsen bahwa hukum harus memberikan kepastian hukum yang logis, jelas, dan konsisten.

²⁸ Brilliant Gustama, Sholahuddin Al-Fatih, and Sarita Sarita, "The Influence of TAP MPR's Position on The Hierarchy System of Indonesian Laws and Regulations," *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 1 (2022): 74–75, <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i1.19442>.

²⁹ Asmarani Ramli et al., "Embracing Social Justice : Exploring The Journey From Land Reform To Agrarian Reform.," *The Fourth International Conference on Innovations Social Sciences Education and Engineering.*, no. 62 (2024): 6–8.

Tabel 1.
Perbandingan Ideal Normatif vs Realitas Empiris dalam Pelayanan Peralihan Hak
di Kabupaten Klaten

Aspek	Ideal Normatif (UU, PP, Permen, Kepmen ATR/BPN)	Realitas Empiris (Hasil Wawancara & Observasi)	Implikasi Analitis
Waktu layanan	7 hari kerja (Kepmen ATR/BPN No. 440/2023)	Penyelesaian 1-3 bulan; beberapa kasus >6 bulan	Kesenjangan kebijakan-kapasitas; SOP tidak kompatibel dengan beban kerja riil
Validasi data	Data fisik-yuridis harus sinkron (PP 24/1997)	Banyak sertifikat lama tidak cocok dengan peta digital	Proses tertahan; ketergantungan pada data historis yang belum terintegrasi
Digitalisasi	Sertipikat elektronik (Permen 3/2023)	Sistem hibrida (manual-digital); hambatan jaringan dan SDM	Transisi tidak seragam → memperpanjang alur administratif
SDM	Pelayanan harus "cepat, tepat, akuntabel" (Permen ATR/BPN 6/2018)	SDM teknis terbatas; beban tidak sebanding	Beban struktural → bottleneck pada verifikasi dan pengukuran
Koordinasi internal	Kolaborasi antarseksi wajib dilakukan	Informasi kekurangan berkas lambat diberikan ke pemohon	Inefisiensi manajemen → layanan tidak responsif
Kelengkapan berkas	Persyaratan jelas dan baku	Pemohon salah/miskomunikasi; AJB tidak valid; dokumen waris kurang	Rendahnya literasi hukum pertanahan masyarakat
Sosialisasi kebijakan	Pemerintah daerah harus berpartisipasi (Inpres 2/2018)	Tidak ada integrasi program Dinas Pendidikan & Dinas P3AP2KB	Minimnya edukasi formal dan nonformal → beban BPN meningkat
Status sengketa	Tanah bersengketa harus ditangguhkan	Banyak sengketa muncul setelah proses berjalan	Kelemahan deteksi awal dan transparansi informasi pertanahan
Kepastian hukum	Sertipikat sebagai alat bukti kuat	Proses lambat → masyarakat tidak cepat memperoleh alat bukti	Meningkatkan risiko sengketa dan konflik sosial

Sumber: Penulis, 2025

3.2 Dampak Keterlambatan Penerbitan Sertipikat Tanah

Keterlambatan dalam penerbitan sertipikat tanah ini merupakan salah satu permasalahan sosial yang sering terjadi dalam administrasi pertanahan di Indonesia³⁰. Keterlambatan ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemilik tanah, tentu saja akan memiliki dampak pada berbagai aspek seperti aspek hukum, sosial, ekonomi dan lain sebagainya di masyarakat. Untuk perspektif teori administrasi publik, keterlambatan dalam penerbitan sertipikat ini dapat dipandang sebagai sebuah kegagalan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif serta efisien.

³⁰ Pransisto, "Analisis Yuridis Pengolahan Data Fisik Dan Yuridis Dalam Pendaftaran Tanah Menurut PP No 24 Tahun 1997 Di Kantor Pertanahan Kabupaten Maros."

Dikarenakan adanya prinsip administrasi publik yang menekankan pentingnya transparansi, akuntabilitas, serta responsivitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat³¹. Sehingga pada proses administrasi pertanahan mengalami hambatan, itu saja hal ini dapat dipandang sebagai adanya sebuah masalah dalam koordinasi, sumber daya dalam kantor, maupun dari manajemen birokrasi terkait yang nantinya dapat berujung pada rendahnya kualitas dari pelayanan publik Indonesia sendiri. Sehingga dari hal tersebut, peneliti menguraikan dampak-dampak yang dapat muncul akibat keterlambatan penerbitan sertifikat tersebut dengan mengkaji bagaimana teori administrasi tersebut dapat menjadi panduan untuk memahami serta mencari solusi atas permasalahan yang telah terjadi:

1. Dampak Hukum: Erosi Prinsip Kepastian Hukum

Dalam Pasal 3 PP No. 24/1997 menjamin bahwa pendaftaran tanah memberikan “kepastian hukum” atas hak atas tanah. Namun, keterlambatan proses justru mengikis prinsip tersebut³². Pemilik tanah tidak dapat:

- a. Membuktikan batas kepemilikan secara sah,
- b. Melindungi diri dari klaim pihak ketiga,
- c. Menyelesaikan sengketa secara administratif.

Bahkan, dalam beberapa kasus, muncul *dual claim*, dua pihak mengklaim kepemilikan yang sama karena peralihan hak belum tercatat dalam sistem resmi BPN. Ini menunjukkan bahwa sistem pendaftaran yang lambat justru menjadi sumber ketidakpastian hukum, bertentangan dengan tujuan utamanya.

2. Dampak Sosial: Konflik Komunal dan Hilangnya Kepercayaan

Pada tingkat komunitas, keterlambatan administrasi memicu konflik batas antarwarga, terutama di daerah pedesaan di mana batas tanah sering ditandai secara informal (pohon, batu, sungai). Ketika status hukum tidak jelas, klaim historis mudah berubah menjadi sengketa fisik. Selain itu, kepercayaan publik terhadap BPN mengalami erosi. Masyarakat mulai memandang institusi ini sebagai birokrasi yang lambat, tidak transparan, dan sulit diakses padahal BPN seharusnya menjadi garda terdepan dalam menciptakan keadilan pertanahan.

3. Dampak Ekonomi: Aset Terkunci dan Potensi Ekonomi Terhambat

Secara ekonomi, tanah yang belum tersertifikasi tidak dapat dimonetisasi. Pemilik tidak bisa:

- a. Mengajukan kredit usaha dari bank,
- b. Melakukan transaksi jual beli secara cepat,
- c. Memanfaatkan aset untuk investasi produktif.

Hal ini tentu sangat merugikan masyarakat berpenghasilan rendah, terutama petani dan UMKM, yang mengandalkan tanah sebagai satu-satunya agunan. Dalam konteks pembangunan ekonomi lokal, aset yang “terkunci” akibat administrasi yang lambat berarti potensi ekonomi yang tidak terealisasi merupakan sebuah bentuk inefisiensi sistemik yang berdampak luas. Temuan ini menggarisbawahi bahwa

³¹ Sri Ratna Ningsih, Adrian Tawai, and Taufik, “Efektifitas Penerapan Etika Administrasi Publik Pada Pelayanan Publik Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan Kelas II Raha,” *Rez Publica: Jurnal Administrasi Negara Politik-Pemerintahan & Hubungan Internasional* 10, no. 2 (2024): 243–45, <https://rezpublica.uho.ac.id/index.php/journal/article/view/51%0Ahttps://rezpublica.uho.ac.id/index.php/journal/article/download/51/51>.

³² Aisyah Turrodiyah, “Ketidakpastian Hak Kepemilikan Sebagai Penghalang Dalam Penyelidikan Kasus Penggelapan,” *REUSAM: Jurnal Ilmu Hukum* 12, no. 2 (2025): 53–54, <https://doi.org/10.29103/reusam.v12i2.21517>.

keterlambatan penerbitan sertifikat tanah bukan hanya masalah teknis, tetapi cerminan dari disfungsi sistemik dalam tata kelola pertanahan. Reformasi yang diperlukan harus bersifat multidimensi: tidak hanya memperkuat kapasitas BPN secara internal (SDM, infrastruktur, SOP), tetapi juga membangun ekosistem kolaboratif dengan pemerintah daerah, meningkatkan literasi hukum masyarakat, dan mengintegrasikan data historis ke dalam sistem digital secara holistik. Tanpa pendekatan ini, upaya percepatan sertifikasi sekalipun didukung oleh kebijakan nasional akan terus terhambat oleh realitas lokal yang kompleks dan infrastruktur kelembagaan yang rapuh.

Menurut pendapat Chandler dan Plano dalam Harbani Pasolong³³, administrasi publik dipahami sebagai proses penyelenggaraan untuk mengorganisasikan dan mengoordinasikan sumber daya publik serta aparatur negara dalam rangka merumuskan, melaksanakan, dan mengelola kebijakan publik secara efektif. Dengan demikian, administrasi publik tidak hanya merupakan aktivitas teknis, tetapi juga merupakan bagian dari penegakan fungsi pemerintahan yang berorientasi pada penyelenggaraan kepentingan umum dan pemenuhan asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam kaitannya dengan pelayanan pertanahan, prinsip tersebut menghendaki terselenggaranya tata kelola administrasi yang tertib, terstruktur, serta terkoordinasi antar unit pelaksana guna menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemohon hak atas tanah³⁴.

Dalam praktik di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, hasil penelitian menunjukkan bahwa lemahnya koordinasi internal antarbidang pelayanan, seperti antara petugas loket, petugas pengukuran, dan bagian verifikasi, menjadi salah satu faktor keterlambatan proses peralihan hak atas tanah. Ketidaksinkronan informasi terkait status berkas dan perbaikan dokumen pemohon mengakibatkan proses validasi tidak berjalan secara efektif, sehingga menimbulkan hambatan dalam pemenuhan ketentuan jangka waktu layanan sebagaimana ditetapkan dalam standar operasional prosedur pertanahan.

Sejalan dengan teori administrasi publik, keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan menuntut adanya kejelasan mekanisme, pembagian kewenangan yang terukur, serta sistem pengawasan internal yang memadai. Koordinasi dan pengendalian pelaksanaan pelayanan pertanahan menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa setiap tahapan proses administrasi berjalan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, penguatan tata kelola internal, peningkatan kapasitas aparatur, serta optimalisasi sistem pengawasan dan evaluasi kinerja merupakan langkah yang diperlukan untuk menjamin bahwa pelaksanaan pelayanan pertanahan mampu memberikan kepastian dan perlindungan hukum secara efektif sesuai dengan prinsip negara hukum³⁵.

Tidak adanya mekanisme yang jelas untuk memastikan bahwa setiap tahapan proses dilakukan secara tepat waktu juga menjadi penyebab utama keterlambatan. Hal ini menunjukkan bahwa manajemen birokrasi yang buruk dapat menghambat

³³ Harbani Pasolong, *Gabungan Teori Administrasi, Paper Knowledge . Toward a Media History of Documents*, 2014.

³⁴ Dinar Fatmawati Fatmawati, "Analisis Heurmeunitika Good Governance Dalam Layanan Publik Terhadap Perkaban Atr/Bpn Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standart Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan," *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi* 2, no. 5 (2021): 780-82, <https://doi.org/10.36418/jist.v2i5.149>.

³⁵ Endang Irawan Supriyadi, "Pergeseran Dalam Paradigma Ilmu Administrasi Publik," *Jurnal RASI* 3, no. 1 (2021): 10, <https://doi.org/10.52496/rasi.v3i1.117>.

pelaksanaan kebijakan publik, seperti penerbitan sertipikat tanah, yang pada akhirnya berdampak negatif pada kualitas pelayanan publik. Koordinasi yang baik antar pihak di Kantor Pertanahan sangat penting untuk memastikan bahwa proses administrasi berjalan lancar dan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Teori hukum administrasi publik juga menjelaskan bahwa administrasi publik adalah seni dan ilmu yang bertujuan untuk memberikan aturan terkait *public affairs* serta melaksanakan tugas-tugas yang telah ditentukan³⁶. Berdasarkan teori administrasi publik, Woodrow Wilson dan Dwight Waldo³⁷ administrasi publik harus berjalan secara efektif, transparan, dan akuntabel untuk menjamin pemenuhan hak masyarakat. Dalam konteks pelayanan pertanahan, beberapa langkah diperlukan untuk mengatasi keterlambatan penerbitan sertipikat tanah, yaitu: meningkatkan transparansi prosedur dan waktu pelayanan, memperkuat koordinasi antarbidang di Kantor Pertanahan, menambah serta meningkatkan kompetensi SDM, serta mengoptimalkan digitalisasi layanan melalui penerapan sertipikat elektronik sesuai Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021. Penerapan prinsip tersebut diharapkan mampu mempercepat proses administrasi, meningkatkan kepastian hukum, dan menjaga kepercayaan publik terhadap sistem pelayanan pertanahan. Dalam Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik, Pasal 3 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik, penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik, termasuk penerbitan sertipikat tanah dalam bentuk dokumen digital. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mempercepat proses administrasi, meningkatkan akurasi data, dan meminimalisir kesalahan manual dalam pelayanan pertanahan.

Teori hukum administrasi publik juga menjelaskan bahwa administrasi publik adalah seni dan ilmu yang bertujuan untuk memberikan aturan terkait *public affairs* serta melaksanakan tugas-tugas yang telah ditentukan³⁸. Dengan menerapkan prinsip-prinsip hukum administrasi publik, Kantor Pertanahan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, memperkuat kepastian hukum, serta mengurangi keterlambatan dalam proses penerbitan sertipikat tanah. Dalam hal ini, penerbitan sertipikat tanah merupakan salah satu bentuk *public affairs* yang harus dikelola dengan baik agar dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Namun, keterlambatan penerbitan sertipikat menunjukkan bahwa sistem administrasi publik belum sepenuhnya mampu menjawab permasalahan yang ada di masyarakat.

Seperti yang disebutkan oleh Frederick A. Cleveland dalam Rodiyah dkk³⁹, administrasi publik memiliki peran strategis dalam memperkuat penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis melalui pengelolaan pelayanan publik yang efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan negara, tetapi juga merupakan instrumen untuk memastikan terpenuhinya hak-hak masyarakat dalam kerangka negara hukum. Dalam konteks pelayanan pertanahan, keterlambatan penerbitan sertipikat tanah

³⁶ Philip Barnes et al., "Answering the Call: Offering and Analyzing Civil Discourse Opportunities in Undergraduate Public Affairs Education," *Journal of Public Affairs Education* 29, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.1080/15236803.2022.2148604>.

³⁷ Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* 2, no. 2 (1887): 197–200.

³⁸ La Ode Syaiful Islamy Hisanuddin and Rininta Andriani, *Perkembangan Teori Administrasi Publik* (Yogyakarta: Deepublish, 2023).

³⁹ Isnaini Rodiyah, Hendra Sukmana, and Lailul Mursyidah, *Buku Ajar Pengantar Ilmu Administrasi Publik*, UMSIDA PRESS, 2022.

mencerminkan tidak optimalnya pelaksanaan fungsi administrasi publik tersebut. Kinerja pelayanan yang lamban tidak hanya merugikan pemohon secara individual, tetapi juga dapat menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap aparaturnegara dan sistem administrasi pertanahan yang seharusnya memberikan kepastian serta perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat. Dengan demikian, efektivitas administrasi publik merupakan faktor kunci dalam menjamin terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan peningkatan legitimasi pemerintah di mata masyarakat⁴⁰.

4. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa keterlambatan penerbitan sertifikat tanah dalam proses peralihan hak di Kabupaten Klaten disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor internal meliputi ketidaksinkronan data fisik dan yuridis, belum optimalnya digitalisasi, keterbatasan SDM teknis, serta lemahnya koordinasi antar bidang di Kantor Pertanahan. Sementara itu, faktor eksternal berasal dari ketidaklengkapan berkas pemohon, rendahnya literasi hukum pertanahan, keterbatasan akses layanan, dan adanya sengketa tanah. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara standar pelayanan normatif dalam Kepmen ATR/BPN No. 440/Sk-HR.02/III/2023 dan praktik di lapangan, sehingga kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah belum sepenuhnya terwujud. Berdasarkan hasil wawancara sepanjang tahun 2024 permohonan peralihan hak sebanyak 30.940 akan tetapi jumlah permohonan selesai hanya sekitar kurang lebih 20.667. hal itu hanya sekitar 67% dari total permohonan. Sedangkan sejauh ini belum ada sertifikat yang mampu di selesaikan dengan jangka waktu 5 hari. Berdasarkan hasil yang ada paling cepat di jangka waktu 1 bulan dengan persyaratan tertentu.

Penelitian ini menyarankan penguatan implementasi layanan peralihan hak melalui peningkatan *pre-screening* berkas bersama PPAT, penambahan dan peningkatan kompetensi SDM teknis, serta percepatan digitalisasi yang didukung infrastruktur dan integrasi data pertanahan. Selain itu, diperlukan peran aktif Pemerintah Daerah dalam edukasi literasi pertanahan kepada masyarakat. Peningkatan transparansi alur layanan dan penguatan koordinasi antar unit di Kantor Pertanahan juga menjadi kunci untuk mengurangi keterlambatan dan mewujudkan pelayanan pertanahan yang responsif, akuntabel, dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Batari Anindhita, Farida Patittingi, and Chalis Al Rossi. "Perbandingan Sistem Publikasi Positif Dan Negatif Pendaftaran Tanah: Perspektif Kepastian Hukum." *Amanna Gappa* 29, no. 2 (2021): 109–10.
- Apriani, Desi, and Arifin Bur. "Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2020): 221–22. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>.
- Avivah, Lisnadia Nur, Sutaryono Sutaryono, and Dwi Wulan Titik Andari Andari. "Pentingnya Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam Rangka Perlindungan Hukum Kepemilikan Sertifikat Tanah." *Tunas Agraria* 5, no. 3 (2022): 198–99. <https://doi.org/10.31292/jta.v5i3.186>.
- Barnes, Philip, Michael P. Morris, Andrea L. Pierce, and Timothy J. Shaffer. "Answering the Call: Offering and Analyzing Civil Discourse Opportunities in

⁴⁰ Made Dewi Wahyuni, "Analisis Kualitas Pelayanan Administrasi Publik," *Jurnal Ilmiah Cakrawarti* 6, no. 2 (2023): 5–7, <https://doi.org/10.47532/jic.v6i2.872>.

- Undergraduate Public Affairs Education." *Journal of Public Affairs Education* 29, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.1080/15236803.2022.2148604>.
- Bur, Arifin, and Desi Apriani. "Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah." *UIR Law Review* 1, no. 02 (2017): 224–25.
- Darnus, Andi Batara Bintang, Syahrudin Nawir, and Sri Lestari Poernomo. "Analisis Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Mengalami Sengketa." *Journal of Lex Generalis (JLS)* 3, no. 8 (2022): 1283–85.
- Fatmawati, Dinar Fatmawati. "Analisis Heurmeunitika Good Governance Dalam Layanan Publik Terhadap Perkaban Atr/Bpn Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standart Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan." *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi* 2, no. 5 (2021): 780–82. <https://doi.org/10.36418/jist.v2i5.149>.
- Ghaniyyu, Faris Faza, Yani Pujiwati, and Betty Rubiati. "Jaminan Kepastian Hukum Konversi Sertipikat Menjadi Elektronik Serta Perlindungannya Sebagai Alat Pembuktian." *JURNAL USM LAW REVIEW* 5, no. 1 (2022): 175–77. <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4553>.
- Ghina Widyanti Nasution, Saidin, Suprayitno, and Zaidar. "Pertanggungjawaban Ppat Akibat Hilangnya Sertifikat Hak Atas Tanah Pada Saat Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Berkaitan Kredit Bank,." *Jurnal Media Akademik (JMA)* 2, no. 2 (2024): 2634–37. <https://doi.org/10.62281/v2i2.178>.
- Gustama, Brilliant, Sholahuddin Al-Fatih, and Sarita Sarita. "The Influence of TAP MPR's Position on The Hierarchy System of Indonesian Laws and Regulations." *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 1 (2022): 74–75. <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i1.19442>.
- Hikmatiar Fatria, Al Qindy, Umami Mustafa Allan, Satriawan Alvina Hera, and Wahyuddin Wahyuddin. "Penyuluhan Hukum Tentang Prosedur Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Di Kelurahan Karang Pule Kecamatan Sekarbela." *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Nusantara* 5, no. 1 (2024): 766. <https://doi.org/10.55338/jpkmn.v5i1.2453>.
- Hisanuddin, La Ode Syaiful Islamy, and Rininta Andriani. *Perkembangan Teori Administrasi Publik*. Yogyakarta: Deepublish, 2023.
- Junialdi, Muhammad. *Penerbitan Sertifikat Pengganti Hak Atas Tanah Karena Hilang (Studi Di Kantor ATR/BPN Kabupaten Bima)*. Mataram: Universitas Muhammadiyah Mataram, 2024.
- Kurniati, Nia, and Jordan Mordekhai. "Strengthening Land Registration System Through Implementation of Domain Approach in Manifesting Legal Certainty and Community Justice." *Sosiohumaniora* 23, no. 3 (2021): 333–36. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v23i3.32579>.
- Murniwati, Rahmi, and Sucy Delyarahmi. "Sertifikasi Tanah Pusaka Kaum Selaku Hak Milik Komunal Dan Akibatnya Di Sumatera Barat." *UNES Journal of Swara Justisia* 7, no. 2 (2023): 740–41. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i2.355>.
- Ningsih, Sri Ratna, Adrian Tawai, and Taufik. "Efektifitas Penerapan Etika Administrasi Publik Pada Pelayanan Publik Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan Kelas II Raha." *Rez Publica: Jurnal Administrasi Negara Politik-Pemerintahan & Hubungan Internasional* 10, no. 2 (2024): 243–45. <https://rezpublica.uho.ac.id/index.php/journal/article/view/51%0Ahttps://rezpublica.uho.ac.id/index.php/journal/article/download/51/51>.

- Nurwiyanti, Desi. "Keabsahan Validitas Data Hasil Pengecekan Sertipikat Elektronik Dan Pengecekan Langsung." *Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan* 3, no. 2 (2021): 129–30. <https://doi.org/10.35814/otentik.v3i2.2416>.
- Pallangan, Aurelia Maa. *Analisis Pelayanan Penerbitan Sertifikat Di Kota Makassa. Universitas Hasanuddin*. Makassar, 2020.
- Pasolong, Harbani. *Gabungan Teori Administrasi. Paper Knowledge . Toward a Media History of Documents*, 2014.
- Perkasa, Rama, and F.X Arsin Lukman. "Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Merujuk Kepada PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah." *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 3 (2022): 10045–47. <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i3.3345>.
- Permadi, Iwan, and Endrianto Bayu Setiawan. "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Hak Eigendom Yang dikuasai Oleh Pemerintah Dengan Sertifikat Hak Pakai." *Yurispruden: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang* 7, no. 2 (2024): 156–57. <https://doi.org/10.33474/yur.v7i2.20470>.
- Pransisto, Johamran. "Analisis Yuridis Pengolahan Data Fisik Dan Yuridis Dalam Pendaftaran Tanah Menurut PP No 24 Tahun 1997 Di Kantor Pertanahan Kabupaten Maros." *Jurnal Litigasi Amsir*, 2023, 145–46.
- Prasetyo, Danang Bagus, and Arif Saefudin. "Digitalisasi Inovasi Layanan Pertanahan: Pengecekan Sertipikat Online Di Kantor Pertanahan Kabupaten Purbalingga." *Jurnal Pertanahan* 13, no. 1 (2023): 19–20. <https://doi.org/10.53686/jp.v13i1.190>.
- Priscilla, Michelle, Dini Laelatul Nova, and Septi Naelina Fajriah. "Keabsahan Hukum Penerbitan Sertipikat Tanah Elektronik Sebagai Alat Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Persidangan" 8 (2023): 73–74.
- Puspa Kusumojati, Mega, and Abraham Ferry Rosando. "Peran Badan Pertanahan Dalam Mereduksi Konflik Dan Perkara Sengketa Tanah Melalui Mediasi." *Jurnal Penelitian Hukum* 1, no. 3 (2021).
- Ramadhani, Rahmat. "Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah." *Jurnal Sosial Dan Ekonomi* 2, no. 1 (2021): 38–39.
- Ramli, Asmarani, Dodik Setiawan, Nur Heriyanto, Tamas Fezer, and Dian Latifiani. "Embracing Social Justice: Exploring The Journey From Land Reform To Agrarian Reform." *The Fourth International Conference on Innovations Social Sciences Education and Engineering.*, no. 62 (2024): 6–8.
- Rodiyah, Isnaini, Hendra Sukmana, and Lailul Mursyidah. *Buku Ajar Pengantar Ilmu Administrasi Publik*. UMSIDA PRESS, 2022.
- Saidin, Saidin, Astri Mardini Wati, and Rekha Adji Pratama. "Fungsi Pemerintah Desa Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Administrasi Pertanahan : Studi Desa Alebo Kecamatan Konda." *PAMARENDA: Public Administration and Government Journal* 4, no. 1 (2024): 73. <https://doi.org/10.52423/pamarenda.v4i1.7>.
- Supriyadi, Endang Irawan. "Pergeseran Dalam Paradigma Ilmu Administrasi Publik." *Jurnal RASI* 3, no. 1 (2021): 10. <https://doi.org/10.52496/rasi.v3i1.117>.
- Syariffudin Zaki, Muhammad Reza, and Reza Mahendra. "Analisis Yuridis Pembatalan Hak Atas Sertifikat Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Akibat Sengketa Kepemilikan Ganda (Studi Analisa Putusan Nomor 103/G/2016/Ptun-Bdg)." *HERMENEUTIKA : Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020): 104–5. <https://doi.org/10.33603/hermeneutika.v4i2.2931>.
- Turrodiyah, Aisyah. "Ketidakpastian Hak Kepemilikan Sebagai Penghalang Dalam

- Penyelidikan Kasus Penggelapan." *REUSAM: Jurnal Ilmu Hukum* 12, no. 2 (2025): 53–54. <https://doi.org/10.29103/reusam.v12i2.21517>.
- Valkonen, Anni. "Examining Sources of Land Tenure (in)Security. A Focus on Authority Relations, State Politics, Social Dynamics and Belonging." *Land Use Policy* 101, no. 105191 (2021): 2–4. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105191>.
- Wahyuni, Made Dewi. "Analisis Kualitas Pelayanan Administrasi Publik." *Jurnal Ilmiah Cakrawarti* 6, no. 2 (2023): 5–7. <https://doi.org/10.47532/jic.v6i2.872>.
- Wardani, Agustina. "Pelaksanaan Pelayanan Peralihan Hak Karena Jual Beli Di Kantor Pertanahan Kota Banjarmasin." *Jurnal WASAKA HUKUM* 9, no. 1 (2021): 2337–4667.
- Widya, Gusti, and Wahyu Utami. "Tinjauan Yuridis Keterlambatan Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Banjar." *Jentera Hukum Borneo* 4, no. 1 (2020): 127–30. <https://ojs.uvayabjm.ac.id/index.php/janter/article/view/324>.
- Wijoyo, Suparto, Wilda Prihatiningtyas, and Ardhana Christian Noventri. "Pendampingan Hukum Dalam Sertifikasi Tanah: Langkah Konkret Mewujudkan Kepastian Hukum Penguasaan Tanah Di Desa Sambogunung Kabupaten Gresik." *Jurnal Pengabdian Masyarakat Inovasi Indonesia* 3, no. 1 (2025): 27–28.

Peraturan Perundangan

Keputusan Menteri ATR/BPN No. 440 SK-HR 02/III/2023

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.