BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Evaluasi Kinerja

a. Pengertian Evaluasi/Penilaian Kinerja

Evaluasi kinerja atau penilaian prestasi karyawan yang dikemukakan Mengginson dalam Mangkunegara (2005:10) mengemukakan penilaian prestasi kerja (*performance appraisal*) adalah suatu proses yang digunakan pimpinan untuk menentukan apakah seorang karyawan melakukan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Selanjutnya menurut Sikula dalam Mangkunegara (2005:10) mengemukakan bahwa penilaian pegawai merupakan evaluasi yang sistematis dari pekerjaan pegawai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penilaian dalam proses penafsiran atau penentuan nilai, kualitas atau status dari beberapa obyek orang ataupun sesuatu (barang). Sedangkan menurut Mangkunegara (2005:12) evaluasi kinerja merupakan sarana untuk memperbaiki mereka yang tidak melakukan tugasnya dengan baik di dalam organisasi. Banyak organisasi berusaha mencapai sasaran suatu kedudukan yang terbaik dan terpercaya dalam bidangnya.

Dari pendapat beberapa ahli tersebut, penulis menyimpulkan bahwa yang dimaksud evaluasi kinerja adalah proses penilaian dan pelaksanaan tugas

seseorang atau sekelompok orang atau unit-unit kerja dalam satu perusahaan atau organisasi sesuai dengan standar kinerja atau tujuan yang ditetapkan lebih dahulu.

b. Tujuan Penilaian/Evaluasi Kinerja

Tujuan evaluasi kinerja adalah untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan kinerja SDM organisasi. Seperti yang dikemukakan oleh Sunyoto dalam Mangkunegara (2005:10) tujuan dari evaluasi kinerja secara lebih spesifik adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan saling pengertian antara karyawan tentang persyaratan kinerja.
2. Mencatat dan mengakui hasil kerja seorang karyawan, sehingga mereka termotivasi untuk berbuat yang lebih baik, atau sekurang-kurangnya berprestasi sama dengan prestasi yang terdahulu.
3. Memberikan peluang kepada karyawan untuk mendiskusikan keinginan dan aspirasinya dan meningkatkan kepedulian terhadap karier atau terhadap pekerjaan yang diembannya sekarang.
4. Mendefinisikan atau merumuskan kembali sasaran masa depan, sehingga karyawan termotivasi untuk berprestasi sesuai dengan potensinya.
5. Memeriksa rencana pelaksanaan dan pengembangan yang sesuai dengan kebutuhan pelatihan, khusus rencana pendidikan dan pelatihan (diklat), dan kemudian menyetujui rencana itu jika tidak ada hal-hal yang perlu diubah.

Adapun kegunaan penilain prestasi (kinerja) karyawan adalah:

- 1) Sebagai dasar dalam pengambilan keputusan yang digunakan untuk prestasi, pemberhentian dan besarnya balas jasa.

- 2) Untuk mengukur sejauh mana seorang karyawan dapat menyelesaikan pekerjaannya.
- 3) Sebagai dasar untuk mengevaluasi efektivitas seluruh kegiatan dalam perusahaan.
- 4) Sebagai dasar untuk mengevaluasi program latihan dan keefektifan jadwal kerja, metode kerja, struktur organisasi, gaya pengawasan, kondisi kerja dan pengawasan.
- 5) Sebagai indikator untuk menentukan kebutuhan akan latihan bagi karyawan yang berada di dalam organisasi.
- 6) Sebagai alat untuk meningkatkan motivasi kerja karyawan sehingga dicapai *performance* yang baik.
- 7) Sebagai alat untuk dapat melihat kekurangan atau kelemahan dan meningkatkan kemampuan karyawan selanjutnya.
- 8) Sebagai kriteria menentukan, seleksi dan penempatan karyawan.
- 9) Sebagai alat untuk memperbaiki atau mengembangkan kecakapan karyawan.
- 10) Sebagai dasar untuk memperbaiki atau mengembangkan uraian tugas (*job description*)

c. Sasaran Penilaian/Evaluasi Kinerja

Sasaran-sasaran dan evaluasi kinerja yang dikemukakan oleh Sunyoto dalam Mangkunegara (2005:11) adalah sebagai berikut:

1. Membuat analisis kinerja dari waktu yang lalu secara berkesinambungan dan periodik, baik kinerja karyawan maupun kinerja organisasi.

2. Membuat evaluasi kebutuhan pelatihan dari para karyawan melalui audit keterampilan dan pengetahuan sehingga dapat mengembangkan kemampuan dirinya.
3. Menentukan sasaran dan kinerja yang akan datang dan memberikan tanggung jawab perorangan dan kelompok sehingga untuk periode selanjutnya jelas apa yang harus diperbuat oleh karyawan, mutu dan baku yang harus dicapai, sarana dan prasarana yang diperlukan untuk meningkatkan kinerja karyawan.

B. Kinerja Organisasi Publik

1. Pengertian Kinerja

Menurut Pasolong (2010:175) pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut

Ada berbagai pendapat tentang kinerja menurut para ahli yaitu:

a. Widodo dalam Pasolong (2010:175)

Kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggungjawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan.

b. Mangkunegara (2002:67)

Kinerja karyawan (prestasi kerja) adalah merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya.

c. Sinambela dalam Pasolong (2010:176)

Kinerja pegawai sebagai kemampuan pegawai dalam melakukan sesuatu dengan keahlian tertentu.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan prestasi kerja atau hasil kerja baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai sumber daya manusia persatuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Faktor- faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi menurut Pasolong (2010:186) dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kemampuan

Pada dasarnya kemampuan menurut Robbins dalam Pasolong (2010:186) adalah suatu kapasitas individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan.

Kemampuan tersebut dapat dilihat dari dua segi: (1) kemampuan intelektual, yaitu kemampuan yang diperlukan untuk melakukan kegiatan mental, dan (2) kemampuan fisik, yaitu kemampuan yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan, kekuatan dan keterampilan.

2. Kemauan

Kemauan atau motivasi menurut Robbins dalam Pasolong (2010:187) adalah kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi. Kemauan atau motivasi kerja seseorang dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (a) pengaruh lingkungan fisik, yaitu setiap pegawai menghendaki lingkungan fisik yang baik untuk bekerja, lampu yang terang, ventilasi udara yang nyaman, sejuk bebas dari gangguan suara yang berisik dan sebaiknya ada musik. (b) pengaruh lingkungan sosial yaitu sebagai makhluk sosial dalam melaksanakan pekerjaan tidak semata-mata hanya mengejar penghasilan saja, tetapi juga mengharapkan penghargaan dari pegawai lain, pegawai lebih berbahagia apabila dapat menerima dan membantu pegawai lain.

3. Teknologi

Teknologi menurut Gibson dalam Pasolong (2010:188) adalah tindakan fisik dan mental oleh seseorang untuk mengubah bentuk atau isi dari objek atau ide. Jadi teknologi dapat dikatakan sebagai “tindakan yang dikerjakan oleh individu atau suatu objek dengan atau tanpa alat bantuan atau alat mekanikal, untuk membuat perubahan pada objek tersebut.

4. Kompensasi

Kompensasi adalah sesuatu yang diterima oleh pegawai sebagai balas saja atas kinerja dan bermanfaat baginya. Jika pegawai mendapat kompensasi yang setimpal dengan hasil kerjanya, maka pegawai dapat bekerja dengan tenang dan tekun.

5. Kejelasan Tujuan

Kejelasan tujuan dalam Pasolong (2010:189) merupakan salah satu faktor penentu dalam pencapaian kinerja. Oleh karena pegawai yang tidak dapat mengetahui dengan jelas tujuan pekerjaan yang hendak dicapai, maka tujuan yang tercapai tidak efisien dan atau kurang efektif. Hal ini sejalan dengan Widodo dalam Pasolong (2010:189) mengatakan bahwa seorang pemimpin birokrasi harus menentukan apa yang menjadi tujuan dari organisasi pemerintah dan menentukan pula kriteria kerjanya.

6. Keamanan

Keamanan pekerjaan menurut Sayles dalam Pasolong (2010:189) adalah sebuah kebutuhan manusia yang fundamental, karena pada umumnya orang menyatakan lebih penting keamanan pekerjaan daripada gaji atau kenaikan pangkat.

3. Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja dalam Pasolong (2010:182) pada dasarnya digunakan untuk penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan, program, dan atau kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan pencapaian indikator kinerja. Pengukuran kinerja merupakan evaluasi keberhasilan atau kegagalan seseorang dalam menjalankan tugasnya. Jika penilaian kinerja terhadap birokrasi, berarti evaluasi keberhasilan atau kegagalan birokrasi dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan masyarakat.

Berikut beberapa definisi mengenai penilaian kinerja menurut beberapa para ahli:

Nasucha dalam Pasolong (2010:185) mengatakan bahwa hasil dari pengukuran kinerja dapat digunakan untuk menentukan beberapa hal antara lain:

- a. Menentukan bahwa keuntungan dan pengaruh yang sedang berjalan dapat dicapai
- b. Memperoleh jaminan bahwa tujuan dapat dan sedang dicapai
- c. Memonitor dan mengontrol perkembangan dari rencana yang ditetapkan
- d. Memastikan penggunaan sumber-sumber daya
- e. Menilai efektivitas dari sebuah aktivitas
- f. Menyediakan sebuah dasar untuk menghitung penghargaan dan insentif, dan
- g. Menentukan bahwa *value for money* dapat diperoleh.

Dwiyanto dalam Pasolong (2010:178) menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

- a. Produktivitas, yaitu tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga mengukur efektivitas pelayanan.
- b. Kualitas pelayanan, yaitu cenderung menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Menurut Dwiyanto kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik, keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara murah dan mudah.
- c. Responsivitas, yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan

aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

- d. **Responsibilitas**, yaitu menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dengan kebijakan birokrasi.
- e. **Akuntabilitas**, yaitu menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya ialah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih rakyat, dengan sendirinya akan selalu memprioritaskan kepentingan publik.

Kumorotomo dalam Pasolong (2010:180) menjelaskan beberapa indikator kinerja untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja birokrasi publik, antara lain:

- a. **Efisiensi** yaitu menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.
- b. **Efektivitas** yaitu apakah tujuan yang didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan
- c. **Keadilan** yaitu mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakannya oleh organisasi pelayanan publik.
- d. **Daya tanggap** yaitu berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan masyarakat yang mendesak.

Berdasarkan beberapa pengukuran kinerja diatas penulis menggunakan pengukuran kinerja menurut Dwiyanto dalam Pasolong (2010:178), berikut indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja :

- a. Produktivitas
- b. Kualitas pelayanan
- c. Responsibilitas
- d. Akuntabilitas

Penulis menggunakan indikator dari Dwiyanto dalam Pasolong (2010:178) karena dari ketiga pengukuran kinerja yang dikemukakan diatas indikator Dwiyanto dalam Pasolong (2010:178) efektif untuk mengukur kinerja camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dalam hal itu kinerja camat diharapkan dapat meningkatkan hasil kinerja terkait penertiban administrasi pertanahan.

4. Kinerja Organisasi Publik

Kinerja organisasi mempunyai banyak pengertian. Wibawa dalam Pasolong (2010:176) mengemukakan bahwa kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistematis dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus-menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif. Nasucha dalam Pasolong (2010:177), mengemukakan bahwa kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha –usaha yang sistematis dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus-menerus mencapai kebutuhannya secara efektif.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas penulis menyimpulkan bahwa kinerja organisasi publik adalah kemampuan melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepada organisasi dengan sebaik-baiknya guna mencapai sasaran yang telah disepakati.

C. Administrasi Pertanahan

1. Pengertian Administrasi Pertanahan

Administrasi Pertanahan menurut Murad (2013:1) merupakan bagian dari Administrasi Negara. Administrasi Negara adalah sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dan suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara. Murad (2013:2) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pertanahan, adalah suatu kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah di dalam mengatur hubungan hukum antara tanah dengan orang sebagaimana yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Sedangkan pengertian Administrasi Pertanahan menurut Murad (2013:3) adalah suatu usaha dan kegiatan suatu organisasi dan manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan-kebijakan Pemerintah di bidang Pertanahan dengan menggerakkan sumber daya untuk mencapai tujuan seseuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

2. Permasalahan Pertanahan

Tipologi kasus pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadakan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan menjadi :

1. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
2. Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
3. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
4. Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 orang.
5. Sertifikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertipikat hak atas tanah lebih dari 1.
6. Sertifikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidangtanah tertentu yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah pengganti.
7. Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
8. Tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena

terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
(<http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan>, diakses
pada hari Kamis, 19 Maret 2015)

3. Tertib Administrasi Pertanahan

Menurut Murad (2013:39) bahwa yang dimaksud tertib administrasi pertanahan adalah upaya memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang menyangkut tanah terutama dengan pembangunan yang memerlukan sumber informasi bagi yang memerlukan tanah sebagai sumber daya, uang dan modal. Menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit dengan berdasarkan pelayanan umum yang adil dan merata. Jadi berdasarkan hal tersebut maka tertib administrasi pertanahan ini merupakan pengendalian (*controlling*) terhadap berjalannya pelaksanaan (*actuating*) administrasi pertanahan agar tetap berada didalam lingkup kaidah-kaidah hukum pertanahan.

D. Tanah dan Fungsinya

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan tanah adalah:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. daratan;
5. Permukaan bumi yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara/menjadi daerah negara;
6. Bahan-bahan bumi.

Begitu pula menurut Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, tanah merupakan permukaan bumi. Penggunaan tanah untuk mengambil manfaatnya tidak hanya terbatas pada permukaan bumi saja, tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya. Sedalam apa tubuh bumi itu boleh digunakan dan seberapa tinggi ruang yang ada diatasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan per-undangan yang bersangkutan.

Tanah merupakan faktor yang sangat penting dan yang paling utama dalam kehidupan manusia. Dalam kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari tanah dan juga merupakan kehidupan manusia yang paling mendasar. Bagi sebagian masyarakat Indonesia, tanah merupakan harta kekayaan yang luar biasa yang memiliki nilai jual yang semakin waktu semakin bertambah, dan juga fungsinya sebagai sumber kehidupan manusia. Begitu pula dalam rangka Pembangunan Nasional, nasional juga merupakan salah satu modal utama sebagai wadah pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Kebutuhan masyarakat akan tanah dari hari ke hari terus meningkat, searah dengan lajunya pembangunan di segala bidang yang dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia. Dengan demikian fungsi tanah pun mengalami perkembangan sehingga kebutuhan masyarakat akan hak atas tanah juga terus mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan yang beranekaragam.

Mengingat fungsi tanah yang begitu penting bagi kelangsungan hidup manusia, oleh karena itu pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan perundangan

dalam rangka pengendalian perolehan hak atas tanah dan pendaftarannya bagi kepentingan berbagai usaha. Peraturan perundangan yang dimaksud adalah :

- i. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Pokok Agraria.
- ii. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

E. Hak-Hak Atas Tanah

Menurut Murad (2013:84) dalam ketentuan Pasal 4 UUPA ditentukannya bermacam hak atas tanah yang berasal dari hak menguasai oleh Negara, dalam pasal 16 yaitu berupa:

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai
5. Hak Sewa
6. Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

1. Hak Milik

Hak milik adalah hak turun-temurun dan terkuat yang dapat dimiliki orang atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya (bank Negara, perkumpulan koperasi pertanian, badan keagamaan dan badan sosial) kemudian terjadinya hak milik, karena hukum adat dan Penetapan Pemerintah, serta karena ketentuan undang-undang. Hak milik, setiap peralihan, hapusnya dan

pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat.

2. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan dengan jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Sesudah jangka waktu dan perpanjangannya berakhir ke pemegang hak dapat diberikan pembaharuan hak guna usaha di atas tanah yang sama. Diberikan paling sedikit luasnya 5 hektar, jika lebih dari 25 hektar harus dikelola dengan investasi modal yang layak dengan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman. Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak guna usaha dapat dimiliki warga negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah Tanah Negara dan terjadi karena penetapan Pemerintah. Setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

3. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, yang dapat berupa tanah Negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik orang lain dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Setelah

berakhir jangka waktu dan perpanjangannya dapat diberikan pembaharuan baru hak guna bangunan di atas tanah yang sama. Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dan dapat dimiliki Warga Negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hak Guna Bangunan terjadi karena penetapan Pemerintah, setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat.

4. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang

1. Hak pakai dapat diberikan :

1. Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
2. Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
3. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

2. Yang dapat mempunyai hak pakai ialah :

1. Warga negara Indonesia
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

5. Hak Sewa

Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

a. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan :

1. Satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
2. Sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.
3. Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

b. Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah :

1. Warga negara Indonesia;
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;

3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

6. Hak Membuka Tanah Dan Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena:

1. Jual beli
2. Tukar menukar
3. Penyertaan dalam modal
4. Hibah
5. Pewarisan

F. Pejabat Pembuat Akta Tanah

1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang khusus berwenang membuat akta dan menandatangani akta tanah dalam hal memindahkan hak atas tanah sebagai tanggungan, terhadap mereka yang menghendaki adanya akta sebagai bukti, serta menyelenggarakan administrasi sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Akta pejabat pembuat akta tanah merupakan akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat pembuat akta tanah. Pejabat pembuat akta tanah merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. Dengan demikian akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk itu, maka akta PPAT merupakan akta otentik (Soerodjo, 2003:44) .

Menurut Soerodjo (2003:119) menteri dapat menunjuk pejabat – pejabat (Camat dan Kepala Desa) sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah khusus. Menurut Pasal 5 ayat (3), Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri dan diangkat untuk daerah kerja tertentu, untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu. Menteri dapat menunjuk pejabat – pejabat di bawah ini sebagai PPAT sementara atau PPAT khusus, yaitu:

1. Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT sebagai PPAT Sementara.
2. Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program – program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi Negara sahabat berdasarkan atas resipositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT khusus.

2. Dasar Hukum Pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Dasar hukum pengangkatan / penunjukan dan pemberhentian PPAT adalah:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- c. Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1999 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

Syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT terdapat dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, yaitu:

- a. Berkewarganegaraan Indonesia.
- b. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun.
- c. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh instansi kepolisian setempat.
- d. Belum pernah dhukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- e. Sehat jasmani dan rohani.
- f. Lulus program pendidikan spesial notariat atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi.
- g. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kantor Menteri Negara Agraria / BPN.

3. Tugas dan Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

1. Tugas PPAT

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, mengatur bahwa “tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah melaksanakan sebagian pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Perbuatan hukum yang dimaksud pada ayat (1) diatas adalah:

- a. Jual – Beli.
- b. Tukar – Menukar.
- c. Hibah.
- d. Pemasukan kedalam perusahaan.
- e. Pembagian hak bersama.
- f. Pembagian hak guna bangunan / hak pakai atas tanah hak milik.
- g. Pemberian hak tanggungan.
- h. Akta pemberian hak pakai atas tanah hak milik.

2. Wewenang PPAT

Mengenai wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah telah diatur didalam pasal 4 (empat) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu:

- a. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak didalam daerah kerjanya.
- b. Akta tukar – menukar, akta pemasukan kedalam perusahaan dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seseorang PPAT, dapat dibuat PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi objek perbuatan hukum di dalam akta.

Berdasarkan pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, pejabat pembuat akta tanah dapat menolak membuat akta, yaitu bila:

- a. Tidak menyerahkan sertifikat asli untuk tanah yang terdaftar.
- b. Surat keterangan bahwa yang bersangkutan menguasai tanah tersebut (data fisik).
- c. Salah satu pihak tidak berhak.
- d. Pemegang kuasa adlah kuasa mutlak atau tidak berhak.
- e. Belum ada izin jika ada keharusan.
- f. Masih dalam sengketa data fisik dan data yuridis.
- g. Belum membayar biaya balik nama.

4. Pengertian Pendaftaran Tanah dan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 Butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah memberi rumusan mengenai Pendaftaran Tanah, dimana yang dimaksud dengan Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satu rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. (Harsono,1991:491).

Salah satu tujuan diselenggarakan pendaftaran tanah adalah untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam rangka melakukan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah atas satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Peralihan hak atas tanah adalah merupakan pemindahan hak atas tanah dari seseorang kepada orang lain. Dengan demikian peralihan hak atas merupakan perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dari yang mengalihkan kepada yang menerima peralihan.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Di sini ditemukan dua perkataan yang satu sama lain mempunyai pengertian yang berbeda, maksud dari beralih adalah suatu peristiwa pemindahan hak milik atas tanah tanpa sengaja atau tanpa adanya kemauan dari pemegang hak atas tanah tersebut disebabkan adanya suatu peristiwa hukum.

Dari uraian Pasal 20 Undang-Undang Poko Agraria, dapat disimpulkn bahwa sebab-sebab peralihan hak pada prinsipnya dapat dibagi dalam 2 golongan, yaitu:

1. Peralihan hak karena adanya perbuatan hukum yang sengaja dilakukan untuk mengalihkan suatu hak atas tanah, misalnya pemberian hak baru oleh pemerintah atau pemilik tanah, serta pemindahan atau penyerahan hak.
2. Peralihan hak karena adanya suatu peristiwa hukum yang dengan sendirinya mengakibatkan hak tersebut beralih .

b. Pengertian Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 1 angka 12 PP No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah telah memberikan rumusan mengenai pemeliharaan dan pendaftaran tanah, dimana yang dimaksud dengan pemeliharaan dan pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Data fisik dan data yuridis dijelaskan dalam Pasal 1 angka 6 dan 7 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yaitu:

- a. Angka 6: “Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.”
- b. Angka 7: “Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban lain yang membebaninya.”

Pengaturan lebih lanjut mengenai pemeliharaan dan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 94 ayat 1 Peraturan Pemerintah Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan PP No.21 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yang berisikan:

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilaksanakan dengan perubahan data fisik dan atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah didaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum sesuai dengan ketentuan di dalam peraturan ini.

5. Camat sebagai Petugas PPAT

Berdasarkan pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, diatur mengenai penunjukan Camat sebagai PPAT sementara. Berkaitan dengan kewenangan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah bertugas untuk melaksanakan perannya sebagai PPAT dibidang agrarian agar ditaati oleh masyarakat. Adapun tugas Camat di bidang agraria adalah:

- a. Camat harus menguasai agar ketentuan-ketentuan dalam bidang agrarian landreform, perjanjian bagi hasil dan transaksi tanah tetap di patuhi.

- b. Dalam melaksanakan transaksi tanah antara lain jual-beli tanah, jual gadai warisan, Camat sebagai PPAT senantiasa bertindak menurut ketentuan – ketentuan yang berlaku. Terutama dalam hal gadai agar tidak terjadi unsur pemerasan.
- c. Tanpa mengurangi ketentuan – ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, Camat harus menjaga penggunaan atau pemilikan tanah pertanian atau tanah lainnya yang dimiliki oleh swasta dengan berpedoman pada Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
- d. Camat harus memperhatikan dan wajib membantu semua urusan agrarian, landreform, pendaftaran tanah dan pemeliharaan datanya, yang kegiatannya berada di Kecamatan, dan konkretnya harus diadakan pemeriksaan dan penelitian terhadap sebidang tanah diwilayahnya.
- e. Camat wajib berperan dalam panitia pemeriksaan tanah, yaitu untuk mengadakan pemeriksaan pemohonan hak milik, hak pakai, hak penguasaan atas tanah Negara, untuk mencegah kekeliruan yang dapat menimbulkan sengketa dalam hal pemeriksaan Camat bekerjasama dengan Kepala Desa harus dianggap sebagai pejabat yang paling mengetahui riwayat keadaan tanah.
- f. Karena jabatannya Camat ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara untuk wilayahnya.
- g. Dalam melaksanakan tugasnya sebagai PPAT, Camat berperan dalam menyelenggarakan suatu daftar dari akta – akta yang dibuatnya, menurut bentuk yang ditetapkan serta menyimpan yang asli dari akta yang dibuatnya, selain itu Camat sebagai PPAT wajib memperhatikan petunjuk yang diberikan

oleh Pejabat yang berwenang, dengan memperhatikan syarat-syarat sebagai berikut:

1. Setiap pemindahan hak harus disertai sertifikat tanah yang bersangkutan.
 2. Bilamana tanah tersebut belum dibukukan, harus disertai surat bukti hak yang dibuat oleh Kepala Desa.
 3. Tanah yang menjadi objek perjanjian tidak dalam sengketa.
 4. Tanda bukti biaya pendaftaran.
- h. Camat bertugas melakukan penyuluhan dan pengarahan kepada masyarakat tentang pentingnya pendaftaran tanah.
- i. Camat sebagai PPAT bertugas dalam membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas pendaftaran tanah dengan membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar perubahan data yuridis mengenai tanah tersebut. (Suryaningrat, 1981:82-84)