

**PELAKSANAAN PASAL 83 PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 18 TAHUN 2021 DALAM PROSES PENDAFTARAN HAK BARU ATAS  
TANAH BEKAS HAK GUNA BANGUNAN (HGB)  
(Studi Kasus Kantor Pertanahan Kota Kediri)**

**Adea Ninda Pertiwi, Nurbaedah**

Magister Hukum, Universitas Islam Kadiri, Indonesia

Email: adeaninda@gmail.com, Email: nurbaedah@uniska-kediri.ac.id

**ABSTRAK**

Penelitian ini berangkat dari isu hukum terkait pelaksanaan Pasal 83 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 dalam proses pendaftaran hak baru atas tanah dengan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah berakhir di wilayah kerja Kantor Pertanahan Kota Kediri. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan Pasal 83 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 dalam proses pendaftaran hak baru atas tanah dengan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah berakhir di Kantor Pertanahan Kota Kediri dan untuk menganalisis kendala-kendala yang dihadapi dalam menerapkan pasal tersebut. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Pelaksanaan Pasal 83 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 di Kantor Pertanahan Kota Kediri pada dasarnya telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, di mana pemohon difasilitasi untuk mengajukan pendaftaran hak baru atas tanah bekas HGB yang telah habis masa berlakunya. Kendati demikian, praktik di lapangan masih menghadapi sejumlah hambatan, baik secara yuridis, administratif, maupun teknis, antara lain ketidaksinkronan regulasi, keterbatasan sumber daya manusia dan sarana pendukung, serta permasalahan dalam kegiatan pengukuran dan sengketa batas yang berakibat pada lambatnya penyelesaian proses. (2) Kendala pelaksanaan Pasal 83 PP No. 18 Tahun 2021 di Kantor Pertanahan Kota Kediri berdampak langsung terhadap efektivitas pelayanan dan kepastian hukum, karena memperpanjang waktu penyelesaian, menunda penerbitan sertifikat, serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik di bidang pertanahan. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi Pasal 83 tidak hanya ditentukan oleh regulasi, tetapi juga kesiapan kelembagaan dan sistem administrasi pertanahan di tingkat daerah.

**Kata Kunci:** Pelaksanaan. Pendaftaran Tanah. Hak Guna Bangunan

**ABSTRACT**

*This research originates from a legal issue concerning the implementation of Article 83 of Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 18 of 2021 in the process of registering new rights over land with Building Use Rights (HGB) that have expired within the jurisdiction of the Land Office of Kediri City. The purpose of this study is to analyze the implementation of Article 83 of Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 18 of 2021 in the process of registering new rights over land with expired Building Use Rights (HGB) at the Land Office of Kediri City, as well as to examine the obstacles encountered in applying the provision. The research method used in this study is empirical legal research. The findings show that: (1) The implementation of Article 83 of Government Regulation Number 18 of 2021 at the Land Office of Kediri City has generally complied with the prevailing legal provisions, whereby applicants are facilitated to apply for the registration of new rights over land with expired HGB. Nevertheless, practical implementation still faces several challenges-juridical, administrative, and technical-including regulatory inconsistencies, limited human resources and supporting facilities, as well as issues in land measurement activities and boundary disputes, all of which contribute to delays in the settlement process. (2) The obstacles in implementing Article 83 of Government Regulation Number 18 of 2021 at the Land Office of Kediri City directly affect the effectiveness of services and legal certainty, as they prolong completion times, delay certificate issuance, and reduce public trust in land administration services. This demonstrates that the success of implementing Article 83 is not only determined by regulations, but also by the readiness of institutions and land administration systems at the regional level.*

**Keywords:** Implementation. Land Registration. Building Use Rights (HGB)

## A. PENDAHULUAN

Hukum agraria Indonesia menegaskan bahwa tanah merupakan aset strategis yang berada di bawah penguasaan negara dan wajib digunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat, sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.<sup>1</sup> Implementasi konstitusi ini dijabarkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA 5/1960) yang mengatur berbagai jenis hak atas tanah, termasuk Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai.<sup>2</sup>

HGB menempati posisi penting dalam sistem pertanahan Indonesia karena memberikan kewenangan kepada perseorangan maupun badan hukum untuk mendirikan serta memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya. Hak ini bersifat terbatas, baik dari segi objek maupun jangka waktu, yakni maksimum 30 tahun dan dapat diperpanjang hingga 20 tahun. Apabila jangka waktu berakhir tanpa perpanjangan, tanah tersebut kembali ke negara.

Dalam praktiknya, HGB berperan vital dalam menunjang pembangunan, baik di sektor perumahan, bisnis, maupun industri.<sup>3</sup> Namun, HGB tetap menegaskan prinsip bahwa kepemilikan tanah berada pada negara. Oleh karena itu, mekanisme perolehan, perpanjangan, dan pembaruan HGB memerlukan aturan pelaksana yang jelas dan konsisten.

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah hadir sebagai regulasi pelaksana Undang-Undang Cipta Kerja. Pasal 83 PP ini memberikan dasar hukum bagi pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara perolehan dan pendaftaran hak atas tanah, termasuk HGB, yang kemudian dituangkan dalam Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021.<sup>4</sup> Regulasi ini menjabarkan prosedur pemberian,

perpanjangan, pembaruan, hingga penghapusan HGB di atas tanah negara, Hak Pengelolaan (HPL), maupun Hak Milik.

Pasal 37 ayat (3) PP 18/2021 menegaskan bahwa HGB yang telah berakhir tanpa perpanjangan otomatis kembali menjadi tanah negara atau HPL.<sup>5</sup> Akibatnya, pemegang hak yang tidak mengurus perpanjangan atau permohonan hak baru kehilangan kepastian hukum, dan tanah berpotensi dikuasai kembali oleh negara.<sup>6</sup> Hal ini dapat menimbulkan persoalan, mulai dari sengketa lahan hingga terhambatnya investasi.

Sejumlah kasus menunjukkan lemahnya implementasi di lapangan. Misalnya, di Jombang ditemukan empat sertifikat HGB yang dianggap tidak sah karena diterbitkan setelah haknya berakhir, bahkan digunakan sebagai jaminan kredit bank. Kasus serupa terjadi di Pekalongan, ketika sebuah yayasan pendidikan mengajukan hak baru atas tanah bekas HGB namun tidak ditindaklanjuti oleh otoritas pertanahan. Kasus-kasus tersebut mencerminkan adanya kesenjangan antara norma hukum dengan praktik administratif.

Fenomena ini menimbulkan urgensi kajian empiris di daerah, termasuk di Kota Kediri, untuk menilai sejauh mana implementasi Pasal 83 PP 18/2021 berjalan sesuai aturan. Evaluasi diperlukan untuk mengidentifikasi hambatan administratif, teknis, maupun hukum yang mengganggu kepastian hak atas tanah bekas HGB. Penelitian demikian diharapkan mampu memberikan rekomendasi kebijakan yang memperkuat efektivitas pendaftaran hak baru, sekaligus meningkatkan kualitas layanan publik di sektor pertanahan.<sup>7</sup>

Dengan demikian, penerapan Pasal 83 PP 18/2021 beserta Permen ATR/BPN No. 18/2021 tidak hanya berfungsi sebagai instrumen normatif, tetapi juga menjadi kunci dalam menjamin kepastian hukum bagi masyarakat pengguna tanah HGB. Hal ini penting untuk menjaga stabilitas

<sup>1</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>3</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2005), hlm. 87.

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

<sup>5</sup> PP No. 18 Tahun 2021, Pasal 37 ayat (3).

<sup>6</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 325.

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 212.

pembangunan dan menegakkan asas keadilan dalam sistem agraria nasional.<sup>8</sup>

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris, yaitu pendekatan hukum yang memadukan analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan dengan kajian empiris melalui praktik implementasi di lapangan. Pendekatan yuridis digunakan untuk menelaah Pasal 83 PP No. 18 Tahun 2021, UUPA 1960, serta peraturan terkait seperti Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021. Sementara itu, pendekatan empiris dilakukan melalui studi lapangan di Kantor Pertanahan Kota Kediri, dengan teknik wawancara terhadap pejabat pertanahan, pengukuran data administratif, serta telaah kasus-kasus pendaftaran hak baru atas tanah bekas HGB. Jenis data yang digunakan adalah:

1. Data primer, diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pejabat pertanahan, PPAT, dan pemohon hak baru.
2. Data sekunder, berupa dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, serta literatur akademik terkait hukum agraria dan pendaftaran tanah.
3. Data tersier, seperti kamus hukum, ensiklopedia, serta sumber tambahan dari artikel ilmiah dan putusan pengadilan.

Analisis data dilakukan dengan metode deskriptif-analitis, yaitu memaparkan fakta hukum dan praktik administrasi pertanahan, kemudian dianalisis secara kualitatif untuk menemukan kesesuaian atau ketidaksesuaian antara norma hukum dengan praktik di lapangan.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kota Kediri

#### Sejarah Singkat dan Kedudukan Institusional

Kantor Pertanahan Kota Kediri merupakan salah satu unit pelaksana teknis dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

(ATR/BPN) yang berperan sebagai penyelenggara administrasi pertanahan di wilayah hukum Kota Kediri.<sup>9</sup> Kehadiran kantor ini bukan sekadar wujud birokrasi, melainkan implementasi dari amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960 yang menegaskan bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur penggunaan, penguasaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan tanah beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Secara historis, pembentukan Kantor Pertanahan Kota Kediri tidak dapat dilepaskan dari proses pemekaran wilayah administratif antara Kabupaten Kediri dan Kota Kediri.<sup>10</sup> Pemekaran ini ditetapkan secara yuridis melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1986 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Kediri, yang bertujuan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, termasuk di bidang pelayanan publik. Dengan status Kota Kediri sebagai daerah otonom, diperlukan lembaga teknis yang mampu mengelola urusan pertanahan secara lebih mandiri. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan Kota Kediri resmi beroperasi pada awal tahun 1997 sebagai bagian dari restrukturisasi organisasi ATR/BPN yang saat itu sedang digalakkan secara nasional.

Keberadaan kantor ini tidak bisa dilepaskan dari dinamika kebijakan desentralisasi pascareformasi 1998.<sup>11</sup> Seiring meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap layanan publik yang cepat, transparan, dan profesional, Kantor Pertanahan Kota Kediri turut melakukan berbagai perubahan kelembagaan<sup>7</sup>. Perubahan tersebut meliputi penyesuaian regulasi internal, modernisasi sistem kerja, hingga adopsi teknologi informasi dalam pelayanan administrasi pertanahan.

ATR/BPN pusat kemudian mendorong reformasi birokrasi melalui berbagai program digitalisasi, seperti aplikasi *Sentub Tanahku*, layanan Loker Digital, hingga penerapan sistem Hak Tanggungan Elektronik (HT-el). Upaya tersebut mencerminkan transformasi

<sup>8</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1994), hlm. 143.

<sup>9</sup> Kementerian ATR/BPN, *Profil dan Tugas Pokok BPN*, Jakarta: Kementerian ATR/BPN, 2020.

<sup>10</sup> Pemkot Kediri, *Sejarah Kota Kediri*, Kediri: Pemerintah Kota Kediri, 2019

<sup>11</sup> Tim Kajian Otonomi Daerah, *Desentralisasi di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: LIPI Press, 2003.

paradigma birokrasi pertanahan, dari model administratif konvensional menuju model pelayanan publik berbasis teknologi digital.

#### **Struktur**

Struktur organisasi Kantor Pertanahan Kota Kediri mengikuti ketentuan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 17 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Susunan Organisasi Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.<sup>12</sup> Dalam struktur tersebut, Kepala Kantor memegang peran sebagai pimpinan tertinggi yang bertanggung jawab atas seluruh aktivitas administrasi dan operasional. Kepala Kantor tidak hanya berfungsi sebagai administrator, melainkan juga memiliki fungsi yuridis dalam mengesahkan berbagai keputusan terkait pemberian, perpanjangan, maupun pembaruan hak atas tanah.

Di bawah Kepala Kantor terdapat sejumlah seksi yang menjalankan fungsi teknis, antara lain:

1. Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran, yang berwenang menangani pendaftaran hak baru, perpanjangan, pembaruan, serta pencatatan peralihan hak.<sup>13</sup>
2. Seksi Penataan dan Pemberdayaan, yang fokus pada kebijakan redistribusi tanah dan reforma agraria.
3. Seksi Pengukuran dan Pemetaan, yang melakukan survei lapangan, penetapan batas, serta pembuatan peta bidang.
4. Seksi Hubungan Hukum Pertanahan, yang berperan dalam menelaah aspek hukum dan menyelesaikan persoalan normatif dalam pendaftaran tanah.
5. Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa, yang menangani konflik agraria serta berkoordinasi dengan pengadilan bila sengketa masuk ke ranah litigasi.
6. Subbagian Tata Usaha, yang mengelola administrasi umum seperti kepegawaian, keuangan, dan arsip.

Setiap seksi tersebut memiliki tugas spesifik, namun saling terintegrasi dalam satu

sistem kerja yang menghubungkan aspek teknis, administratif, dan hukum.<sup>14</sup> Misalnya, Seksi Pengukuran dan Pemetaan menghasilkan data fisik tanah, yang kemudian diverifikasi secara hukum oleh Seksi Hubungan Hukum Pertanahan sebelum akhirnya diproses lebih lanjut oleh Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran. Integrasi ini penting untuk menjamin bahwa sertipikat tanah yang diterbitkan benar-benar memiliki kekuatan hukum dan validitas teknis.

#### **Fungsi dan Peran dalam Pendaftaran Tanah**

Sebagai ujung tombak penyelenggaraan administrasi pertanahan, Kantor Pertanahan Kota Kediri menjalankan tugas pokok sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Aturan tersebut menegaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak. Dengan demikian, setiap kegiatan pelayanan pertanahan pada dasarnya diarahkan untuk mengurangi potensi sengketa, mencegah tumpang tindih klaim, serta memperkuat kepastian investasi di sektor properti dan pembangunan daerah.<sup>15</sup>

Dalam praktiknya, Kantor Pertanahan Kota Kediri menyelenggarakan beberapa layanan utama, yaitu:

1. Pendaftaran Hak Atas Tanah, baik pertama kali (melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap/PTSL maupun secara sporadik) maupun lanjutan (perpanjangan, pembaruan, dan konversi hak).<sup>16</sup>
2. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah, termasuk pencatatan peralihan hak, perubahan data pemegang hak, maupun pembebanan hak tanggungan.
3. Pengukuran dan Pemetaan, untuk menentukan batas, luas, dan letak bidang tanah secara geospasial sesuai standar nasional.

<sup>12</sup> Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 17 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Susunan Organisasi Kanwil BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

<sup>13</sup> ATR/BPN Kota Kediri, *Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kota Kediri*, Kediri: ATR/BPN Kota Kediri, 2021.

<sup>14</sup> H. Santoso, *Administrasi Pertanahan di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2010

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005.

<sup>16</sup> Kementerian ATR/BPN, *Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, Jakarta: Ditjen Hubungan Hukum Pertanahan, 2017.

4. Penyelesaian Sengketa, baik melalui mediasi maupun fasilitasi litigasi.<sup>17</sup>
5. Pemberian Informasi Pertanahan, melalui sistem pelayanan berbasis digital maupun loket pelayanan publik.

Dengan perkembangan teknologi, sebagian besar layanan kini dapat diakses melalui platform digital. Misalnya, aplikasi *Sentuh Tanahku* memungkinkan masyarakat memantau status sertifikat, mengecek lokasi bidang tanah, hingga mengajukan layanan secara daring. Hal ini meningkatkan efisiensi dan mengurangi praktik percaloan yang sebelumnya sering terjadi dalam birokrasi pertanahan.

#### **Wilayah Kerja dan Beban Pelayanan**

Secara administratif, Kantor Pertanahan Kota Kediri berada di bawah koordinasi Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Timur. Wilayah kerjanya meliputi seluruh Kota Kediri, yang terdiri dari tiga kecamatan: Mojoroto, Kota, dan Pesantren. Luas wilayah Kota Kediri sekitar 67,2 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk lebih dari 300.000 jiwa, menjadikan kantor ini menghadapi beban kerja cukup tinggi dalam melayani kebutuhan pertanahan masyarakat perkotaan.

Karakteristik wilayah perkotaan juga memunculkan kompleksitas persoalan pertanahan, seperti tingginya kebutuhan sertifikasi tanah untuk perumahan, perkantoran, maupun kawasan industri; meningkatnya sengketa akibat kepadatan penduduk; serta dinamika tata ruang yang sering berubah seiring ekspansi ekonomi kota.<sup>18</sup> Oleh karena itu, Kantor Pertanahan Kota Kediri tidak hanya berfungsi sebagai lembaga administratif, tetapi juga sebagai penjaga stabilitas sosial-ekonomi melalui pengelolaan hak atas tanah.

#### **Integrasi dengan Kebijakan Nasional**

Dalam konteks kebijakan nasional, Kantor Pertanahan Kota Kediri memiliki peran strategis sebagai pelaksana Program Reforma Agraria yang dicanangkan pemerintah sejak 2016, serta sebagai fasilitator

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang menargetkan seluruh bidang tanah di Indonesia terdaftar sebelum tahun 2025.

Selain itu, kantor ini juga menjadi pelaksana teknis dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Aturan ini mengubah banyak aspek teknis pertanahan, terutama dalam hal prosedur pemberian, perpanjangan, dan pendaftaran hak atas tanah. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan Kota Kediri menjadi laboratorium penting untuk menilai sejauh mana regulasi tersebut dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan.<sup>19</sup>

#### **2. Pelaksanaan Pasal 83 PP 18/2021 Dalam Pendaftaran Hak Baru atas Tanah Bekas HGB di Kota Kediri**

Pelaksanaan pendaftaran hak baru atas tanah bekas HGB di Kota Kediri merupakan cerminan dari penerapan Pasal 83 PP No. 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 dalam praktik. Kantor Pertanahan Kota Kediri memiliki kewenangan langsung untuk menerima, memverifikasi, dan memutuskan permohonan hak baru, baik berupa perpanjangan, pembaruan, maupun konversi hak.<sup>20</sup>

Dalam praktiknya, sebagian besar tanah dengan status HGB di Kota Kediri berada pada lokasi-lokasi strategis seperti kawasan perumahan, pusat perdagangan, dan area industri kecil menengah. Hal ini menjadikan proses pendaftaran hak baru menjadi sangat krusial, sebab menyangkut keberlanjutan pemanfaatan lahan oleh masyarakat maupun dunia usaha.<sup>21</sup>

##### **a. Prosedur Administratif**

Mekanisme permohonan hak baru di Kota Kediri mengikuti pedoman nasional, namun terdapat penyesuaian teknis sesuai kondisi lapangan. Pemohon biasanya diarahkan untuk memanfaatkan layanan **loket digital** maupun **Aplikasi Sentuh Tanahku** sebagai media pendaftaran awal.<sup>22</sup> Setelah itu,

<sup>17</sup> M. Nasution, *Sengketa Pertanahan di Indonesia: Penyelesaian dan Mediasi*, Yogyakarta: UII Press, 2016.

<sup>18</sup> R. Putra, *Dinamika Tata Ruang Kota Kediri*, Kediri: Universitas Kediri Press, 2021

<sup>19</sup> ATR/BPN Kota Kediri, *Implementasi PP 18/2021 di Lapangan: Studi Kasus Kota Kediri*, Kediri: ATR/BPN Kota Kediri, 2022.

<sup>20</sup> PP No. 18 Tahun 2021, Pasal 83.

<sup>21</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 342.

<sup>22</sup> Kementerian ATR/BPN, *Laporan Reformasi Birokrasi Pertanahan 2022*, hlm. 55.

verifikasi dilakukan secara manual oleh petugas seksi penetapan hak.

Dalam banyak kasus, pemohon menghadapi hambatan berupa kelengkapan dokumen. Misalnya, adanya ketidaksesuaian antara sertifikat lama dengan dokumen kepemilikan bangunan yang berdiri di atasnya. Hal ini memaksa petugas melakukan verifikasi lapangan untuk memastikan objek permohonan sesuai dengan data di buku tanah.<sup>23</sup>

#### **b. Data Statistik Permohonan**

Berdasarkan laporan internal Kantor Pertanahan Kota Kediri tahun 2022–2023, tercatat lebih dari 120 permohonan hak baru atas tanah bekas HGB. Dari jumlah tersebut, sekitar 75% dapat diselesaikan dan diterbitkan sertifikat baru, sementara sisanya tertunda karena kendala administratif maupun sengketa.

Jenis permohonan yang paling banyak diajukan adalah perpanjangan HGB di atas tanah negara, disusul pembaruan HGB di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) yang dikelola oleh pemerintah daerah. Kasus konversi HGB menjadi hak milik juga terjadi, meskipun jumlahnya lebih sedikit karena terbatas pada subjek tertentu yang memenuhi persyaratan hukum.

#### **c. Kendala Teknis di Lapangan**

Implementasi di Kota Kediri tidak lepas dari kendala teknis. Salah satu masalah utama adalah keterbatasan sumber daya manusia di bidang pengukuran dan pemetaan. Permohonan hak baru kerap tertunda karena antrean pengukuran yang panjang. Hal ini disebabkan oleh jumlah juru ukur yang terbatas dibandingkan dengan volume permohonan.<sup>24</sup>

Selain itu, konflik batas bidang tanah sering kali memperlambat proses. Sengketa batas tidak jarang muncul antara pemohon dengan pemilik lahan yang berbatasan. Kantor Pertanahan berusaha menyelesaikan persoalan ini melalui mekanisme mediasi, namun proses tersebut membutuhkan waktu yang tidak singkat.<sup>25</sup>

#### **d. Kepastian Hukum**

Kepastian hukum menjadi perhatian utama dalam pendaftaran hak baru. Pasal 37 ayat (3) PP 18/2021 menegaskan bahwa tanah bekas HGB yang tidak diperpanjang akan kembali menjadi tanah negara atau tanah HPL.<sup>26</sup> Dalam implementasi, Kantor Pertanahan Kota Kediri berupaya memastikan bahwa hak baru hanya diberikan setelah pemohon memenuhi semua persyaratan administratif dan tidak ada konflik hukum yang belum terselesaikan.

Kasus yang sempat menjadi sorotan terjadi pada tahun 2021, ketika sebuah badan usaha di Kediri terlambat mengajukan perpanjangan HGB di kawasan perdagangan. Karena permohonan baru diajukan setelah hak berakhir, tanah tersebut secara yuridis kembali ke negara. Akibatnya, pemohon harus menempuh prosedur hak baru dari awal, yang memakan waktu lebih lama dan biaya lebih besar.

#### **e. Digitalisasi Layanan**

Sebagai bagian dari reformasi birokrasi, Kantor Pertanahan Kota Kediri mulai mengintegrasikan layanan digital dalam pendaftaran hak baru. Aplikasi **HT-el** (Hak Tanggungan Elektronik) dan **loket online** digunakan untuk mempercepat proses. Namun, keterbatasan infrastruktur teknologi dan rendahnya literasi digital masyarakat menjadi hambatan tersendiri. Banyak pemohon, khususnya perorangan, masih memilih jalur manual karena kesulitan mengakses sistem digital.<sup>27</sup>

#### **f. Peran Pemerintah Daerah dan Stakeholder**

Implementasi pendaftaran hak baru di Kediri juga melibatkan pemerintah daerah, terutama dalam hal sinkronisasi data pertanahan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan izin mendirikan bangunan. Koordinasi ini menjadi penting agar pemberian hak baru tidak bertentangan dengan kebijakan tata ruang kota. Selain itu, perbank dan notaris juga berperan sebagai

<sup>23</sup> Hasil wawancara dengan pejabat Kantor Pertanahan Kota Kediri (2025).

<sup>24</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2005, hlm. 117.

<sup>25</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 214.

<sup>26</sup> PP No. 18 Tahun 2021, Pasal 37 ayat (3).

<sup>27</sup> ATR/BPN, *Pedoman HT-el dan Digitalisasi Pertanahan*, (Jakarta, 2021), hlm. 33.

pihak yang sering kali mendampingi pemohon dalam proses administratif.<sup>28</sup>

#### Studi Kasus Lokal

##### a. Kasus Penundaan Sertipikat

Pada tahun 2022, terjadi kasus di mana sebuah yayasan pendidikan di Kediri mengajukan pembaruan HGB untuk tanah seluas 1.200 m<sup>2</sup>. Prosesnya tertunda hampir satu tahun karena adanya sengketa batas dengan pemilik tanah tetangga. Hal ini memperlihatkan bahwa kepastian hukum tidak hanya ditentukan oleh kelengkapan administrasi, tetapi juga oleh kondisi sosial di sekitar lokasi tanah.

##### b. Kasus Pembatalan Sertipikat

Di Kediri juga pernah ditemukan kasus sertipikat HGB yang batal demi hukum karena diterbitkan setelah masa berlakunya habis. Sertipikat tersebut bahkan sempat dijadikan jaminan di bank. Setelah dilakukan pemeriksaan oleh Kejaksaan, sertipikat dinyatakan tidak sah dan dibatalkan. Kasus ini menegaskan pentingnya Kantor Pertanahan memastikan masa berlaku hak sebelum menerbitkan keputusan administratif.

##### c. Kasus Percepatan Layanan Digital

Sebaliknya, terdapat pula contoh positif ketika layanan digital mempercepat penerbitan hak baru. Pada 2023, sebuah perusahaan properti berhasil memperpanjang HGB untuk lahan perumahan hanya dalam waktu tiga bulan melalui mekanisme loket digital. Keberhasilan ini menunjukkan bahwa digitalisasi layanan dapat mempercepat birokrasi jika ditunjang oleh kesiapan dokumen dan kepatuhan pemohon.

#### Analisis Awal Implementasi

Implementasi Pasal 83 PP 18/2021 di Kota Kediri memperlihatkan adanya **dualitas kondisi**. Di satu sisi, prosedur normatif sudah tersedia lengkap, baik melalui PP 18/2021 maupun Permen ATR/BPN 18/2021. Di sisi lain, praktik di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan administratif, teknis, dan sosial. Kesenjangan ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum jika tidak segera ditangani secara sistematis.<sup>29</sup>

### 3. Hambatan dalam Pelaksanaan Pendaftaran Hak Baru atas Tanah Bekas HGB

Meskipun regulasi normatif sudah mengatur secara detail melalui **PP No. 18 Tahun 2021** dan **Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021**, implementasi di lapangan tidak lepas dari berbagai hambatan. Hambatan ini dapat dikategorikan menjadi tiga: **yuridis**, **administratif**, dan **teknis**.

#### a. Hambatan Yuridis

Hambatan yuridis terutama berkaitan dengan **norma hukum yang tidak selalu sejalan dengan kondisi empiris** di lapangan. Beberapa permasalahan yang muncul antara lain:

##### 1. Ketidakjelasan Transisi Hak

Pasal 37 ayat (3) PP 18/2021 menyatakan bahwa tanah bekas HGB yang tidak diperpanjang kembali menjadi tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan (HPL).<sup>30</sup> Namun, dalam praktik, status transisi ini sering menimbulkan kebingungan. Misalnya, tanah yang sudah lama ditempati masyarakat masih dianggap sebagai objek kosong secara yuridis, padahal ada bangunan dan investasi di atasnya.

##### 2. Potensi Tumpang Tindih Kewenangan

Dalam hal tanah kembali menjadi HPL, terdapat potensi konflik kewenangan antara ATR/BPN dengan pemerintah daerah sebagai pemegang HPL. Hal ini bisa memperlambat pemberian hak baru karena diperlukan koordinasi lintas institusi.<sup>31</sup>

##### 3. Ketidaksinkronan Peraturan

Ketidaksinkronan juga terlihat antara PP 18/2021 dengan PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah. Meskipun keduanya masih berlaku, aturan teknis sering kali tidak konsisten, khususnya dalam hal pengumuman permohonan hak baru dan jangka waktu penyelesaiannya.

<sup>28</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1994, hlm. 150

<sup>29</sup> Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 218.

<sup>30</sup> PP No. 18 Tahun 2021, Pasal 37 ayat (3).

<sup>31</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Yogyakarta: FH UGM Press, 2018, hlm. 89

#### 4. **Sengketa Tanah**

Banyak tanah bekas HGB yang berakhir justru menjadi objek sengketa antara ahli waris, masyarakat, atau pihak ketiga. Sengketa ini membuat Kantor Pertanahan tidak dapat segera menerbitkan hak baru sampai ada putusan pengadilan atau penyelesaian mediasi.<sup>32</sup>

#### b. **Hambatan Administratif**

Hambatan administratif berkaitan dengan kelengkapan dokumen dan proses internal birokrasi. Beberapa masalah yang umum terjadi antara lain:

##### 1. **Keterlambatan Pemohon**

Banyak pemegang HGB terlambat mengajukan perpanjangan atau hak baru. Akibatnya, permohonan tidak bisa diproses sebagai perpanjangan, tetapi harus melalui mekanisme hak baru dari awal. Prosedur ini lebih panjang dan kompleks, sehingga menimbulkan beban tambahan.<sup>33</sup>

##### 2. **Dokumen Tidak Lengkap**

Dokumen yang tidak sesuai atau tidak lengkap menjadi salah satu penyebab utama tertundanya proses. Contohnya, sertifikat lama yang sudah rusak, perbedaan nama pemohon dengan dokumen kependudukan, atau ketidaksesuaian luas tanah antara sertifikat dengan hasil ukur terbaru.

##### 3. **Birokrasi Berlapis**

Proses permohonan hak baru memerlukan verifikasi dari berbagai seksi di Kantor Pertanahan, mulai dari seksi penetapan hak, pengukuran, hingga hubungan hukum pertanahan. Koordinasi antarbagian sering kali tidak sinkron, sehingga memperlambat penyelesaian.

##### 4. **Kurangnya Transparansi Biaya**

Meskipun pemerintah telah menetapkan standar biaya melalui PP No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Penerimaan Negara

Bukan Pajak di Lingkungan BPN, dalam praktiknya pemohon sering mengeluhkan adanya biaya tambahan yang tidak jelas peruntukannya.

#### c. **Hambatan Teknis**

Hambatan teknis lebih terkait pada aspek lapangan dan infrastruktur pendukung. Beberapa kendala yang menonjol adalah:

##### 1. **Keterbatasan SDM**

Jumlah juru ukur dan petugas administrasi di Kantor Pertanahan Kota Kediri tidak sebanding dengan volume permohonan. Akibatnya, antrean pengukuran sering kali panjang, bahkan bisa mencapai beberapa bulan.

##### 2. **Konflik Batas**

Perbedaan persepsi batas tanah antara pemohon dengan tetangga sering menimbulkan konflik. Penyelesaian biasanya melalui mediasi, tetapi jika tidak tercapai kesepakatan, proses bisa tertunda hingga ada putusan pengadilan.

##### 3. **Infrastruktur Digital**

Digitalisasi pertanahan melalui aplikasi **Sentuh Tanahku** dan sistem **HT-el** masih menghadapi keterbatasan. Banyak pemohon di Kediri yang kesulitan menggunakan sistem ini karena keterbatasan akses internet maupun literasi digital.

##### 4. **Kesalahan Teknis dalam Pemetaan**

Tidak jarang ditemukan ketidaksesuaian antara data pengukuran lama dengan hasil pengukuran baru. Perubahan teknologi pemetaan menyebabkan perbedaan luas bidang tanah, yang kemudian memicu keberatan dari pemilik maupun tetangga.<sup>34</sup>

#### 6. **Dampak Hambatan terhadap Kepastian Hukum**

Hambatan-hambatan tersebut berdampak langsung pada kepastian hukum masyarakat. Pemohon yang menghadapi keterlambatan atau sengketa tidak dapat segera memperoleh sertifikat baru. Hal ini

<sup>32</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Cet. Ke-8, Jakarta: Djambatan, 2005. hlm. 412.

<sup>33</sup> Hasil Wawancara dengan pejabat Kantor Pertanahan Kota Kediri, 2025.

<sup>34</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Jakarta Rajawali 1991. hlm. 155.

memunculkan kerugian, baik dari segi ekonomi maupun sosial. Misalnya, sertifikat yang tertunda membuat pemilik tidak dapat menggunakan tanah sebagai agunan untuk pinjaman bank.<sup>35</sup>

Kasus di Kediri memperlihatkan dampak konkret ketika hak baru tidak segera diproses. Sebuah koperasi lokal gagal memperpanjang HGB atas tanah kangkar karena kelengkapan dokumen tidak terpenuhi. Akibatnya, koperasi tidak bisa memperpanjang kredit usaha yang sedang berjalan, dan hal itu mengganggu keberlangsungan bisnis anggotanya.

Selain itu, keterlambatan juga menimbulkan risiko spekulasi tanah. Tanah yang status hukumnya belum jelas sering kali dimanfaatkan oleh pihak ketiga untuk menguasai atau memperjualbelikannya secara tidak sah. Praktik semacam ini menambah potensi konflik agraria di tingkat lokal.

#### **7. Analisis Kesenjangan antara Norma dan Praktik**

Dari uraian hambatan di atas, terlihat adanya kesenjangan antara **norma hukum** yang ideal dengan **praktik administratif** di lapangan. Norma menuntut adanya kepastian, kecepatan, dan keadilan, namun praktik menunjukkan lambannya proses, kurangnya transparansi, dan potensi penyimpangan.

Kesenjangan ini sebagian besar disebabkan oleh keterbatasan sumber daya, baik SDM maupun teknologi. Selain itu, faktor eksternal seperti sengketa tanah dan rendahnya kesadaran hukum masyarakat memperburuk keadaan. Akibatnya, tujuan utama PP 18/2021, yaitu memberikan kepastian hukum hak atas tanah, belum sepenuhnya tercapai di tingkat lokal.<sup>36</sup>

#### **D. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Pasal 83 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 di Kantor Pertanahan Kota Kediri pada dasarnya telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, di mana pemohon difasilitasi untuk mengajukan pendaftaran

hak baru atas tanah bekas HGB yang telah habis masa berlakunya. Kendati demikian, praktik di lapangan masih menghadapi sejumlah hambatan, baik secara yuridis, administratif, maupun teknis, antara lain ketidaksinkronan regulasi, keterbatasan sumber daya manusia dan sarana pendukung, serta permasalahan dalam kegiatan pengukuran dan sengketa batas yang berakibat pada lambatnya penyelesaian proses.

2. Kendala pelaksanaan Pasal 83 PP No. 18 Tahun 2021 di Kantor Pertanahan Kota Kediri berdampak langsung terhadap efektivitas pelayanan dan kepastian hukum, karena memperpanjang waktu penyelesaian, menunda penerbitan sertifikat, serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik di bidang pertanahan. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi Pasal 83 tidak hanya ditentukan oleh regulasi, tetapi juga kesiapan kelembagaan dan sistem administrasi pertanahan di tingkat daerah.

#### **E. DAFTAR PUSTAKA**

- 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.
- Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak atas Tanah dan Pendaftaran Hak Atas Tanah.
- Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah.
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Jakarta Rajawali 1991.
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2018.

<sup>35</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008. hlm. 122.

<sup>36</sup> Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012. hlm. 221.

- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Yogyakarta: FH UGM Press, 2018
- Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Cet. Ke-8, Jakarta: Djambatan, 2005.
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008)
- M. Nasution, *Sengketa Pertanahan di Indonesia: Penyelesaian dan Mediasi*, Yogyakarta: UII Press, 2016
- Hasil wawancara dengan pejabat Kantor Pertanahan Kota Kediri, 2025.