

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kesatuan saat ini terus berupaya untuk meningkatkan kegiatan pembangunan di segala bidang, baik bidang hukum, ekonomi, politik, ideologi, sosial dan budaya. Salah satu unsur pendukung yang harus selalu ada dan tersedia dalam pembangunan terutama fisik adalah tanah. Tanah merupakan sumber bagi kelangsungan hidup bangsa dalam mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia ...".

Pertumbuhan penduduk yang sangat pesat, luas tanah menjadi semakin menyempit. Tanah tidak lagi layak digunakan oleh faktor pertanian akan tetapi juga dipergunakan oleh sektor-sektor lainnya, seperti sektor perdagangan dan jasa, yang diperlukan untuk peningkatan mutu kehidupan. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan terhadap tanah, maka meningkat pula permasalahan yang berkaitan dengan tanah. Keadaan ini semakin parah karena tanah di wilayah Indonesia belum semuanya terpetakan dan terdaftar dengan baik. Menurut sarah "Pada saat sekarang,

... dan ...

sekitar 22 juta bidang tanah dari perkiraan 55 juta bidang tanah (bisa lebih), di luar tanah kehutanan”.¹

Kebijaksanaan mengenai pemanfaatan tanah, tertuang dalam UUPA Pasal 2 ayat (3), yang menyatakan bahwa tanah harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, adil dan makmur. Penyelenggaraan pendaftaran tanah pada hakekatnya merupakan tugas pemerintah, sebagaimana dimuat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yaitu : untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah. Sebagai realisasi dari Pasal 19 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sebagai ketentuan pelaksanaannya dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pelayanan pendaftaran tanah meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak

¹ Sarah Kurdinanto, *Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan*, Seminar Nasional Pertanahan, Yogyakarta, 2000, Hlm. 6.

tersebut, dan pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai salah satu bentuk pelayanan pertanahan meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran yang belum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 (PP Nomor 24 Tahun 1997) yang dalam pelaksanaannya dapat secara sistematis maupun sporadis dan atas dasar permohonan individual dan massal. Sebagian masyarakat sampai saat ini masih mempunyai anggapan bahwa pelayanan di bidang pertanahan masih sulit dan berbelit-belit dalam hal prosedur, biaya pengurusan yang tinggi serta waktu penyelesaian pekerjaan yang cukup lama. Oleh karena itu diperlukan keterbukaan dalam pelaksanaan tugas, prosedur pelayanan, kepastian waktu dan biaya yang harus dibayar oleh masyarakat dalam pelayanan kepada masyarakat maupun perlindungan hak-hak dan kepentingan masyarakat.

Pelayanan di bidang pertanahan kepada masyarakat merupakan salah satu bagian dari pelayanan umum oleh pemerintah kepada masyarakat. Pelayanan di bidang pertanahan adalah suatu proses mengatur, mengendalikan mekanisme kegiatan pertanahan agar berjalan

dan memajukan berbagai pihak yang

harus dilayani. Menurut Moenir “Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung”.²

Sebagaimana diketahui, bahwa salah satu tugas berat yang diemban aparat badan Pertanahan Nasional adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat. Tugas pelayanan ini sejalan dengan meningkatnya kesadaran hukum masyarakat dan makin transparannya semua bentuk kebijaksanaan pemerintah. Hal ini membuat segenap aparatur Badan Pertanahan Nasional untuk terus menerus berupaya memperbaiki serta meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, Sehingga arti perlindungan hukum dan pemberian jaminan kepastian hukum dari produk-produk Badan Pertanahan Nasional benar-benar dirasakan oleh masyarakat.

Tuntutan peningkatan efisiensi serta mutu pelayanan tidak bisa ditawar-tawar lagi sejalan dengan era globalisasi yang ditandai dengan persaingan yang ketat. Aparat Badan Pertanahan Nasional harus mampu menjawab era globalisasi yang menuntut pelayanan jelas, transparan, tepat, biaya terjangkau serta tetap menjamin kepastian hukum sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan telah menjadi sikap, tekad dan tujuan Badan Pertanahan Nasional beserta seluruh aparatnya. Upaya yang dilakukan agar tercapai pelayanan tersebut dengan cara pelayanan yang sederhana, cepat dan

murah, namun tetap terjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan hal itu maka diperlukan upaya-upaya untuk lebih meningkatkan pelayanan. Upaya peningkatan pelayanan ini mencakup aspek yang sangat luas, yang meliputi kebijakan termasuk ketentuan atau peraturan-peraturan yang diperlukan maupun aspek pelaksanaannya.

Sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah telah menerapkan kebijakan pelayanan kepada masyarakat dalam pengelolaan dan pengembangan pembangunan pertanahan. Untuk itu dikeluarkan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di Bidang Pertanahan. Instruksi tersebut ditujukan kepada para Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya di seluruh Indonesia untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas dan kualitas pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan.

Dengan memperhatikan Instruksi Menteri di atas maka terlihat jelas di dalamnya terkandung suatu konsep sistem pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan yaitu sistem loket. Pengembangan suatu sistem pelayanan loket di Instansi Badan Pertanahan Nasional diharapkan dapat menangani dan memberikan gambaran mekanisme kerja antara komponen-komponen organisasi pengelola tanah yang mempunyai

.....

penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pelayanan dibidang hak-hak atas tanah, pelayanan dibidang pengukuran dan pendaftaran tanah, dan pelayanan dibidang tata usaha. Untuk melaksanakan pelayanan sistem loket tersebut dengan penuh tanggungjawab, diharapkan adanya aspek keterbukaan dalam arti prosedur atau tata cara pelayanan yang jelas dan dituangkan dalam papan pengumuman serta memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat maka Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo telah menerapkan pelayanan sistem loket di bidang pertanahan. Berdasarkan uraian tersebut di atas maka penulis tertarik untuk memilih judul skripsi :

“ ASPEK HUKUM DALAM PELAYANAN BIDANG PERTANAHAN DENGAN SISTEM LOKET DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN KULON PROGO”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat ditarik suatu perumusan masalah sebagai berikut ;

1. Apakah penerapan sistem loket di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo sudah sesuai dengan Instruksi Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang

2. Apakah dengan sistem loket dapat meningkatkan penyelesaian bidang pertanahan ?
3. Kendala-kendala apa yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo dalam pelaksanaan pelayanan pertanahan dengan sistem loket dan upaya apa untuk mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penerapan sistem loket di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo apakah telah sesuai dengan Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di Bidang Pertanahan.
2. Untuk mengetahui penerapan pelayanan dengan sistem loket, apakah dapat meningkatkan jumlah permohonan dan penyelesaian persertifikatan tanah pada pendaftaran tanah.
3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang di hadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo dalam pelaksanaan pelayanan pertanahan dengan sistem loket dan upaya mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

1. Untuk memberikan sumbangan pikiran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya mengenai pelayanan pertanahan dengan sistem loket

2. Sebagai bahan informasi dalam hal pelayanan pertanahan dengan sistem loket yang diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat.
3. Sebagai masukan untuk penelitian yang serupa di masa mendatang.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam rangka pencapaian tujuan, arah dan kebijakan serta sasaran pembangunan di bidang pertanahan, pemerintah telah menetapkan suatu peraturan mengenai agraria yang lebih di kenal dengan UUPA atau Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, di mana dalam Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa :

Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Sedangkan dalam Pasal 19 ayat (1) dimuat suatu ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin

1. ... Untuk melaksanakan ... yang diserahkan

dalam Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 19 ayat (1) UUPA, sebagaimana disebutkan di atas pemerintah menetapkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Susunan Organisasi Badan Pertanahan Nasional.

Tugas Badan Pertanahan menurut ketentuan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 adalah menyelenggarakan pengelolaan pertanahan dan pengembangan administrasi pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh Presiden.

Rumusan mengenai pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1, menyebutkan :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak lain yang membebaninya.

Pelaksanaan pendaftaran tanah itu meliputi kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran yang belum didaftar. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau sebagian

wilayah suatu desa/ kelurahan secara individual atau massal. Menurut Boedi Harsono "Pendaftaran tanah sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya".³ Pendaftaran konversi adalah pendaftaran hak atas tanah yang dimohonkan dengan melampirkan alat bukti hak-hak lama berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan haknya.

Kegiatan pelayanan pertanahan dengan sistem loket merupakan suatu kegiatan/ pekerjaan yang dilaksanakan secara terintegrasi/ gabungan dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan bersama, dan merupakan suatu sistem yang terdiri dari beberapa sub sistem. Untuk merealisasikan sasaran pengelolaan pertanahan secara efektif dan efisien, perlu dilakukan upaya-upaya untuk memadukan sub-sub sistem manajemen pertanahan yang dapat menunjang kelancaran pelayanan pertanahan. Moenir mengemukakan, "Manajemen pelayanan adalah manajemen proses, yaitu sisi manajemen yang mengatur dan mengendalikan proses pelayanan, agar mekanisme kegiatan pelayanan dapat berjalan lancar, tepat mengenai sasaran dan memuaskan bagi pihak yang dilayani".⁴ Dalam sistem pelayanan pertanahan, antara sub sistem satu dengan subsistem lainnya tidak dapat dipisahkan. Jadi pada prinsipnya pelaksanaan kegiatan/ pelayanan secara terintegrasi sebagai

³ Boedi Harsono, *Hukum agraria Indonesia, sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok*

suatu sistem dengan kebulatan untuk melaksanakan suatu fungsi, dimana diantara masing-masing sub sistemnya saling mempengaruhi dan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya.

Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional adalah tugas-tugas yang bermuara kepada tugas pelayanan. Sutopo berpendapat bahwa "Pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan apa yang diperlukan orang lain".⁵ Bidang pelayanan pertanahan pada hakekatnya adalah pelayanan fungsi-fungsi pertanahan secara utuh dan menyeluruh yang meliputi aspek-aspek tata usaha, pengukuran dan pendaftaran tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengaturan penguasaan tanah dan penatagunaan tanah. Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak boleh dipisahkan satu sama lainnya, hanya dapat dibedakan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, merupakan suatu sistem yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Sutopo "Pelayanan umum harus diatur dalam suatu tata laksana yang mengandung kesederhanaan dalam arti prosedur/ tata cara pelayanan umum diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, mudah dilaksanakan, adanya kejelasan dan kepastian, adanya keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu".⁶

Dalam pelayanan diperlukan kualitas. Djoko Walijatun menyatakan "Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah, sehingga

⁵ Sartono, *Prinsip-prinsip dan Teknik Pelayanan Publik*, Jakarta: PT Gramedia, 1990, hal. 10.

dari waktu ke waktu mutu pelayanan perlu ditinjau kembali disesuaikan dengan kebutuhan konsumen atau pemohon".⁷ Kegagalan menemukan kesenjangan antara kebutuhan dan selera yang dilayani dengan kualitas pelayanan yang ada, dapat menimbulkan masalah dalam pelayanan. Semakin besar kesenjangan maka semakin merosot pelayanan.

Dalam Instruksi Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di Bidang Pertanahan, diperintahkan kepada para Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ kotamadya untuk mengambil langkah-langkah dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan dengan cara sebagai berikut :

1. Menata ruang yang efektif dan efisien dengan mekanisme atau simpul-simpul kegiatan pelayanan sehingga mencerminkan adanya keterbukaan, kesederhanaan, kepastian, keadilan, keamanan dan kenyamanan dalam menyediakan sarana pelayanan dan pelaksanaan semua jenis pelayanan kepada masyarakat;
2. Penerapan sistem pelayanan loket dengan menyediakan dan memfungsikan :
 - a. Loker I : Pelayanan Informasi
 - b. Loker II : Pelayanan Teknis
 - c. Loker III : Keuangan/ Bendahara
 - d. Loker IV : Penyerahan Produk Sertifikat

⁷ Djoko Walijatun, *Pelayanan Prima di Bidang Pertanahan Sebagai Bagian dari reinventing*

3. Loker pelayanan yang bersifat teknis (loket II) dapat diperbanyak sesuai dengan jenis dan volume kegiatan pelayanan;
4. Menentukan jangka waktu penyelesaian masing-masing kegiatan pelayanan;
5. Pemasangan papan pengumuman mengenai persyaratan, biaya, waktu dan prosedur pelayanan untuk masing-masing jenis pelayanan di depan loket;
6. Pelayanan untuk masing-masing jenis pelayanan di depan loket;
7. Peningkatan tertib administrasi pertanahan;
8. Peningkatan disiplin dan produktifitas kerja bagi semua pegawai di jajaran Kantor Pertanahan Kabupaten/ kota;
9. Pelaksanaan monitoring kegiatan pelayanan sebagai pelaksanaan dari pengawasan melekat dan menindak serta memberikan sanksi kepada pegawai yang melanggar disiplin, dan memberikan penghargaan bagi pegawai yang berprestasi;
10. Pembuatan laporan secara periodik kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang bersangkutan mengenai penyelenggaraan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat;
11. Menyediakan kotak pengaduan dan saran.

Bertitik tolak dari hal tersebut, diharapkan dapat mewujudkan suatu sistem pelayanan pertanahan yang baik, khususnya pelayanan dengan sistem loket sehingga dapat mewujudkan keserasian dan

keberhasilan di seluruh Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya di Indonesia.

F. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang permasalahan, telaah pustaka, teori-teori dalam kerangka pemikiran yang telah di uraikan, maka penulis dapat merumuskan hipotesis sebagai berikut :

1. Penerapan sistem loket di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo telah sesuai dengan Instruksi Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di Bidang Pertanahan.
2. Pelayanan pertanahan dengan sistem loket di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo dapat meningkatkan jumlah permohonan dan penyesuaian persertifikatan tanah pada pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik melalui sistem loket.
3. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo dalam penerapan sistem loket, yaitu kurangnya sumber daya manusia baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas, kurangnya sarana dan prasarana serta kurangnya partisipasi dari

G. Metode Penelitian

1. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer yang penulis peroleh yaitu data yang diperoleh dari wawancara dengan Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, Petugas Loker, Masyarakat (pemohon), maupun melalui pengamatan secara langsung terutama terhadap proses permohonan hak atas tanah.

b. Data Sekunder

Data sekunder meliputi catatan-catatan, dokumen-dokumen di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo mengenai bagan alir sekaligus penjadwalan waktu permohonan hak atas tanah serta data mengenai jumlah permohonan konversi langsung, sisa pekerjaan dan jumlah produk sertifikat.

2. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik wawancara ini dilakukan terhadap pihak-pihak yang terkait langsung dalam kegiatan pelayanan dalam kegiatan pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, yaitu Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, serta Petugas Loker.

b. Dokumentasi

Penulis mengumpulkan, mempelajari, dan meneliti dokumen atau catatan-catatan yang berhubungan dengan masalah penelitian, baik sumber dokumentasi maupun laporan-laporan yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo, yang ada hubungannya dengan materi penelitian.

c. Kuesioner

Penulis mengajukan daftar pertanyaan secara tertulis yang bersifat pertanyaan tertutup sehingga responden tinggal memilih jawaban yang telah disediakan. Dengan responden petugas loket dan masyarakat.

3. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang studi pelayanan bidang pertanahan dengan sistem loket di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo.

5. Analisis Data

Dari data yang terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif yang berkaitan dengan permasalahan hasil analisis dipaparkan secara deskriptif dengan pendekatan yuridis.