

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Dengan perkembangan zaman yang sangat pesat di berbagai bidang tentunya juga tidak kalah menariknya disimak yaitu bidang pertanahan, kita semua tahu siapa yang tidak membutuhkan tanah baik itu perorangan lembaga/badan hukum dan instansi pemerintah itu sendiri. Tanah sangat penting perannya bagi kehidupan di bumi karena tanah mampu mendukung kehidupan semua makhluk hidup.

Salah satu *cita-cita bangsa dan negara* adalah mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan diantaranya adalah dengan pemanfaatan hasil ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yaitu berupa *tanah*. Fungsi tanah oleh negara secara optimal akan bermanfaat bagi kehidupan rakyat, baik manfaat melalui pengelolaan tanah maupun sumber-sumber daya alam yang terkandung dalam bumi, air dan tanah.

Maka dari itu kepastian sebuah penguasaan, kepemilikan, keluasaan dan batas tanah adalah sangat penting bagi semua orang. Badan hukum bahkan instansi pemerintah sendiri yaitu dengan di daftarkanya tanah tersebut melalui institusi pemerintah yaitu BPN (*Badan Pertanahan Nasional*) atau zaman dulu kala terkenal dengan sebutan Agraria. Namun pada kabinet Jokowi-JK dikembangkan lagi dengan Kementerian Agraria dan Tata ruang dan Menteriya telah dilantik pada tanggal 26 Oktober 2014, muda-mudahan nantinya ada kewenangan yang diotonomikan. Dalam pendaftaran tanah baik itu secara sporadis maupun secara Sistematis sesuai dengan kemampuan dan kewenangan yaitu dalam hal pengukuran tanah terutama dalam pembuatan sertifikat tanah.

Dalam program pemerintah, dimana pendaftaran pengukuran tanah diharapkan administrasi pertanahan akan semakin baik, dan bidang tanah wilayah NKRI terdaftar semua sehingga ketika di butuhkan informasi tentang status tanah akan lebih cepat dan akurat. mengingat pendaftaran tanah di Indonesia baru sekitar, kurang lebih 60 persen yang sudah di adakan pendaftaran baik dari *program pemerintah* maupun *swadaya masyarakat*.

Ada beberapa program pelayanan di bidang pertanahan dimana aparat yang selalu siap memberikan pelayanan terbaik. berikut *layanan pertanahan* adalah:

1. *Pengukuran dan pemetaan kadastral,-*
2. *Pendaftaran peralihan hak belum sertifikat,-*
3. *Pendaftaran peralihan hak sudah sertifikat,-*
4. *Pemecahan/ penggabungan sertifikat,-*
5. *Mengurus penerbitan sertifikat pengganti,-*
6. *Pengecekan sertifikat,-*
7. *Pengukuran pembagian waris/ hibah/ jual-beli.*

Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat menguasai tanah, dalam arti mempunyai wewenang mengatur penguasaan dalam memimpin penggunaannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat 3 yang menyebutkan bahwa "*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat*". Seperti yang kita ketahui, banyak permasalahan pertanahan dimana masyarakat secara tidak sah atau tanpa izin mempergunakan tanah untuk pemukiman ataupun lahan usaha. Oleh sebab itu, pengadaan sertifikat tanah memberikan solusi untuk masyarakat bagaimana mempergunakan tanah secara legal.

Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional merupakan sarana untuk memberikan pelayanan pada masyarakat untuk membuat sertifikat tanah. Sejalan dengan uraian di atas, dalam UU No. 3 tahun 1999 menjelaskan bahwa pelayanan masyarakat adalah "*bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah pusat dan daerah atau dalam lingkungan kerja BUMN/BUMD dalam bentuk administrasi, jasa barang*". Kantor Badan Pertanahan Nasional merupakan sarana pelayanan masyarakat dalam membuat sertifikat tanah. Sebagai salah satu bentuk pelayanan kepada masyarakat, diharapkan pegawai kantor pertanahan dapat memberikan pelayanan yang berkualitas terhadap para pengguna layanan. Selama ini pada umumnya masyarakat beranggapan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparaturnegara kepada masyarakat cenderung kurang dan bahkan tidak berkualitas ini dapat

diketahui bahwa masih banyak keluhan masyarakat terhadap aparaturnegara dalam hal pelayanan publik. Dalam hal ini permasalahannya kembali pada rumitnya pelayanan pertanahan yang menjadi hambatan masyarakat dalam pembuatan sertifikat tanah. Animo masyarakat untuk mensertifikasikan tanahnya sering terkendala dengan adanya pelayanan birokrasi yang berbelit-belit.

Salah satu contoh yang diekspos media di kabupaten adalah bayar 5,8 juta, tujuh bulan urus akte tanah masih belum kelar. Pelayanan publik yang optimal seharusnya menjadi prioritas abdi masyarakat baik tingkat pusat hingga desa/kelurahan. Karena mereka digaji dari uang rakyat. Namun kenyataannya masih dirasakan masyarakat kurang maksimal, seperti dialami warga Dusun Bunder Desa Sumber Pinang Kecamatan Pakusari, Pembuatan akte tanah yang seharusnya dapat diselesaikan antara seminggu hingga sebulan, molor hingga 7 bulan. Sempat beredar isu jika kades lama yang akan habis masa tugasnya, akte tanah yang sudah diurus lewat Pak Sudari Kasun Bunder malah makin molor waktu penyelesaiannya. Tak pelak informasi itupun membuat ahli waris dari keluarga almarhum Pak Suwadi kalang kabut.

Saat ahli waris sedang berkumpul (8 orang wanita) mengungkapkan kekecewaannya, masak sudah 7 bulan buat akte tanah yang diurus Pak Kampung (Kepala Dusun) Pak Sudari belum juga selesai, padahal kami sudah lunas bayar biayanya sebesar 5,8 juta dan janjinya dulu selesai minggu. Keluh Bu Misrani anak tertua. Jum'at (9/11) kepada (*MAJALAH-GEMPUR.Com*).

Masih menurut Bu Misrani, kami mendapat uang untuk biaya akte tanah itu ya dari berhutang kanan-kiri. Kami sempat tanya ke Pak RT, dilempar ke Pak Kampung dilempar, ke Kades dilempar ke Kecamatan kambali lagi ke Pak Kampung sampai capek, kami harus wira-wiri gak jelas kabarnya. Sementara itu M.Sudari Kepala Dusun Bunder Desa Sumber Pinang Kecamatan Pakusari saat diklarifikasi dirumahnya Jum'at (9/11) menyatakan, ya memang benar, waktu penyelesaian dari akte tanah dari keluarga almarhum Pak Suwadi molor dikarenakan masih menunggu ahli waris yang dari Banyuwangi, yang lama hampir 4 bulan. Namun semuanya sudah beres tidak ada kendala. Insyaallah hari Senin (12/11) besok lusa sudah bisa diserahkan kepada ahli waris, jelas Pak Sudari. (*midd*).

Selain itu media lain mengungkapkan. **TEMPO Interaktif, JOMBANG** Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jombang menilai pelayanan pengurusan sertifikat tanah di Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat buruk. *"Masyarakat banyak mengeluh. Kinerja BPN masih amburadul,"* kata anggota Komisi A Bidang Pemerintahan Mas'ud Zuremi, saat hearing dengan pejabat BPN, Senin (08/02). Dia mengatakan banyak berkas pengurusan sertifikat yang ngendon tiga hingga lima tahun. Sebaliknya, ada oknum BPN mempermudah pengurusan sertifikat bagi warga yang siap mengucurkan dana yang besar dari yang ditentukan. Dengan praktek seperti itu BPN tidak mengedepankan pelayanan publik.

BPN juga dituding tidak pernah mensosialisasikan kepada masyarakat mengenai tenggang waktu yang dibutuhkan untuk pengurusan sertifikat tanah. Masyarakat hanya tau biaya pembayaran yang bervariasi, antara Rp.1,5 juta hingga Rp 9 juta per bidang tanah. Kepala BPN Jombang Guwadi tidak bisa menjelaskan waktu yang dibutuhkan untuk mengurus sertifikat tanah. Bahkan, dia juga mengaku tak hafal biayanya. Dia hanya mengatakan jika masyarakat ingin tahu tenggang waktu dan biaya pengurusan sertifikat, dipersilahkan mendatangi kantor BPN. Penjelasan Guwadi tersebut membuat anggota DPRD marah. Anggota lainnya, Ismanhudi, menyebutkan BPN menciptakan proses yang ruwet yang menyulitkan masyarakat mendapatkan pelayanan yang memadai. *"Bisa jadi karena BPN membiarkan para makelar berkeliaran,"* ucapnya.

Ketua Komisi "A" Joko Triyono mengaku kecewa dengan hasil hearing yang berakhir sore tadi. Hearing yang bertujuan mencari kejelasan atas keluhan masyarakat itu tidak membuahkan hasil yang memuaskan. *"Yang jelas kami minta sistem pengurusan sertifikat diperbaiki,"* katanya. (muhammad taufik).

Sedangkan media. **TEMPO Interaktif, BANGKALAN** - Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Bangkalan Akhmat Widiyanto membantah tuduhan Bupati Bangkalan Fuad Amin Imron yang menilai lembaga itu tidak profesional dan ceroboh dalam mengeluarkan sertifikat tanah. Penilaian bupati itu muncul setelah ditemukan tanah berstatus tanah negara di Kelurahan Mlajeh dan Kecamatan Tanjung Bumi, telah beralih status menjadi

tanah milik pribadi. *"Kami tidak tahu mana tanah negara, selama memenuhi syarat kami keluarkan sertifikat,"* ujarnya, Selasa (2/3).

Akhmat Widiyanto bahkan mengaku tidak tahu tanah negara mana yang telah berubah status kepemilikan. Sebab, kata dia, dalam setiap pengajuan dan pengukuran untuk sertifikasi tanah pihaknya selalu melibatkan tokoh masyarakat, kepala desa dan lurah setempat. Jika kemudian ada tanah negara yang dicaplok pihak tertentu secara pribadi, BPN tidak bertanggung jawab. *"Tokoh, Kepala desa dan lurah jauh lebih tahu soal status tanah di daerah mereka,"* katanya pula.

Namun setelah tahu bahwa protes itu disampaikan bupati, Akhmat Widiyanto menolak berkomentar lebih jauh. Wakil Ketua DPRD Bangkalan Musawwir tidak percaya jika BPN tidak tahu status setiap jengkal tanah di Bangkalan. Menurutnya, pernyataan Akhmat Widiyanto itu hanya ingin agar BPN tidak dipersalahkan dan mengkambinghitamkan pihak lain. *"Makanya dia sebut kepada desa yang lebih tahu status tanah itu,"* ucapnya.

Agar masalah tersebut jelas, Musawwir mengatakan telah meminta Komisi Pertanahan dan Aset Daerah DPRD Bangkalan untuk memanggil BPN. *"Sedang dijadwalkan kapan dilakukan pemanggilan,"* katanya. Sebelumnya, saat meresmikan kolam renang senilai Rp 9,3 miliar Rabu pekan lalu, Bupati Fuad Amin Imron menilai BPN Bangkalan ceroboh dalam mengeluarkan sertifikat tanah. Bahkan bupati menduga oknum BPN menerima imbalan dari setiap sertifikat yang dikeluarkan. (*musthofa bisri*).

Menurut Fuad Amin, kecerobohan BPN terungkap setelah pihaknya mendapati tanah milik negara di Kelurahan Mlajeh dan Kecamatan Tanjung Bumi Bangkalan sudah bersertifikat atas nama perorangan. Fuad juga berang karena namanya sering dijadikan tameng oleh orang yang tidak bertanggung jawab untuk mencaplok tanah negara. *"Ini merugikan saya,"* ujarnya.

Tak hanya sembrono dalam mengeluarkan sertifikat. BPN, kata Fuad, juga diduga menerima imbalan dari setiap proses pembuatan sertifikat sebesar Rp 10 ribu per meter persegi. Untuk memastikan berbagai dugaan pelanggaran itu, keturunan ulama kharismatik Bangkalan KH Mohammad Kholil ini menegaskan akan mengusut tuntas proses sertifikasi tanah negara menjadi milik pribadi tersebut. Hingga berita ini diturunkan pihak BPN Bangkalan belum bisa

dimintai konfirmasi. Kepala BPN Bangkalan tidak berada di kantornya. (*musthofa bisri*).

Disisi lain Badan Pertanahan Nasional menargetkan 1,12 juta sertifikat agraria yang akan dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Menurut juru bicara Badan Pertanahan Kurnia Toha, pemerintah menjanjikan biaya gratis, termasuk biaya pemberkasan dan administrasi kelurahan. "*Tahun lalu yang dibiayai pemerintah masih dikenai pungutan lain, seperti biaya di kelurahan dan pemberkasan,*" kata Toha di kantornya, *Jumat, 15 Februari 2013*. Dia menuturkan, selama ini banyak keluhan masyarakat miskin yang sertifikatnya dibiayai oleh pemerintah masih dikenai biaya, bagi masyarakat miskin, membayar biaya kelurahan dan pemberkasan sangat berat. Padahal, Indonesia telah menetapkan legalisasi aset menjadi salah satu program strategis pertanahan. Untuk itulah BPN meminta pemerintah menanggung biaya pungutan kelurahan dan pemberkasan.

Menurut Toha, petugas yang menangani proses pembuatan sertifikat juga dilarang melakukan pungutan liar dalam bentuk apa pun. Kalau ketahuan, kata Toha, akan dikenai sanksi terhadap petugas yang memungut imbalan. Petugas bisa mendapatkan demosi sesuai kesalahan yang dibuat.

Berdasarkan data tahun lalu, BPN telah mengeluarkan sertifikat sebanyak 1 juta lembar atas swadaya masyarakat dan 844.507 lembar melalui program yang dibiayai oleh pemerintah. Dari rincian tersebut, ada 755.493 dari program nasional dan 27.371 untuk sertifikasi tanah petani. Selain itu, ada juga 19.288 lembar sertifikat untuk tanah usaha kecil menengah, 13.421 untuk sertifikasi tanah nelayan, 22.519 berupa tanah transmigran dan 6.415 program masyarakat berpenghasilan rendah dari Kementerian Perumahan Rakyat. (*sundari sudijanto*) **TEMPO.CO, Jakarta**.

Ada anggapan, "*jika bisa dipersulit, kenapa harus dipermudah*". Ungkapan itu menyentil pelayanan birokrasi pemerintah, termasuk pengurusan sertifikat tanah. Jadi, surprise jika aparat pertanahan di negeri ini bisa melakukan terobosan dalam urusan yang satu ini. "*Anda mungkin bisa memanfaatkan layanan Larasita untuk keperluan anda atau keluarga*".

Sebagaimana pendapat para pakar, seperti: *Prof Ahmad Sodiki* mengungkapkan bahwa sengketa dan perkara pertanahan merupakan kasus yang

mendominasi di Mahkamah Agung. Jika sekarang yang tengah mengemuka adalah kasus-kasus korupsi, sesungguhnya secara kuantitas kasus korupsi berada di bawah kasus-kasus pertanahan. Sehingga sesungguhnya amatlah penting memikirkan bagaimana lembaga BPN ini bisa menempati peran dan posisi strategis yang mutlak memerlukan dukungan politis.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Sebagaimana uraian dari latar belakang kajian ini, maka dapat menarik rumusan masalah, sebagai berikut:

- 1.2.1. Bagaimana kinerja aparatur dalam pelayanan sertifikat tanah masyarakat?.
- 1.2.2. Bagaimana meningkatkan kinerja aparatur dalam pelayanan sertifikat tanah masyarakat ?.
- 1.2.3. Faktor apa yang berpengaruh pada kinerja aparatur dalam penyelenggaraan pelayanan hak atas tanah masyarakat ?.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah tersebut, maka tujuan kajian ini, adalah sebagai berikut:

- 1.3.1. Identifikasi masalah penyelenggaraan kinerja aparatur terhadap Pelayanan sertifikat tanah masyarakat,-
- 1.3.2. Menemukan solusi meningkatkan kinerja aparatur dalam pelayanan sertifikat tanah masyarakat.
- 1.3.3. Menemukan faktor penghambat dalam pelayanan sertifikat tanah masyarakat.

## **1.4. Hasil yang Diharapkan**

Dari tujuan kajian tersebut diatas, maka diharapkan hasil kajian ini, adalah sebagai berikut:

- 1.4.1. Terciptanya kebijakan penyelenggaraan pelayanan di bidang pertanahan yang optimal,-
- 1.4.2. Terwujudnya peningkatan kinerja aparatur dalam pelayanan sertifikat tanah masyarakat.
- 1.4.3. Terwujudnya optimalisasi kinerja aparatur dalam pelayanan sertifikat tanah masyarakat.

## **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

Adapun ruang lingkup kajian ini, dapat diuraikan sebagaimana substansi dari rumusan masalah yang diungkap, sebagai berikut:

1.5.1. Memfokuskan kajian pada tiga aspek yaitu tempat, pelaku dan aktivitas terhadap Kinerja Aparatur dalam Pelayanan Sertifikat Tanah Masyarakat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri, Kota Madiun dan Kabupaten Lumajang, serta Kota Mojokerto.

1.5.2. Fokus kajian atau indikator yang akan dibahas oleh peneliti adalah:

\* Kinerja Aparatur terhadap Pelayanan Sertifikat Tanah Masyarakat:

- a. Apakah Kinerja Aparatur sudah optimal,-
- b. Bagaimana meningkatkan Kinerja Aparatur,-
- c. Kinerja Aparatur diukur melalui pelaksanaan standar operasional pelayanan (SOP),-

\* Pelayanan Sertifikat Tanah Masyarakat yang meliputi:

- a. Kesederhanaan pelayanan sertifikat tanah,-
- b. Keterbukaan pelayanan sertifikat tanah,-
- c. Kepastian pelayanan sertifikat tanah,-
- d. Mutu produk pelayanan sertifikat tanah,-
- e. Profesionalitas Kinerja petugas pelayanan sertifikat tanah,-
- f. Tertib Pengelolaan administrasi pelayanan sertifikat tanah,-
- g. Sarana dan prasarana pelayanan sertifikat tanah,-
- h. Diukur melalui angket Kepuasan masyarakat terhadap pelayanan sertifikasi tanahnya.

\* Faktor Pengaruh/Penghambat Pelayanan Pembuatan Sertifikat Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota yaitu sampel kajian ini, meliputi: Kabupaten Kediri, Kabupaten Lumajang dan Kota Madiun, Kota Mojokerto.