

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penerbitan sertifikat tanah merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkelanjutan, dan teratur, sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kegiatan tersebut meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan, penyajian, dan pemeliharaan data fisik dan data hukum mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun dalam bentuk peta dan daftar, serta pemberian sertifikat tanda bukti hak atas bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Meletakkan landasan untuk memberikan kejelasan hukum mengenai hak milik kepada setiap orang merupakan salah satu tujuan utama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Ditetapkannya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menandakan telah terbentuknya landasan untuk mencapai kejelasan hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat Indonesia, khususnya bagi petani sebagai kelompok yang hak-haknya dapat dilindungi. (Riska Anugerah Pratiwi, 2018 : 3).

Secara umum saat ini penyelenggaraan pengelolaan publik di Indonesia dapat dikategorikan kurang efektif. Hal ini didasarkan oleh banyaknya keluhan dan pengaduan masyarakat terkait pelayanan, yang sering kita dengar dan baca diberbagai media cetak maupun media elektronik. Pengelolaan yang terkesan berbelit-belit, lambat, mahal, melelahkan, rawan akan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta kemampuan aparatur yang minim merupakan deretan keluhan yang menggambarkan pelayanan publik yang kian memprihatinkan.

Sulit untuk menilai efektivitas birokrasi publik Indonesia karena tujuan dan misinya sering kali ambigu akibat konflik antar pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan yang berbeda, sehingga sulit bagi birokrasi untuk menetapkan misi yang jelas. Selain menggunakan metrik birokrasi seperti efikasi dan efisiensi, kepuasan masyarakat sebagai konsumen layanan juga dapat digunakan untuk mengukur seberapa baik kinerja birokrasi publik. Oleh karena itu, penilaian kinerja birokrasi publik tidak dapat dipisahkan dari layanan masyarakat yang diberikannya. (Riska Anugerah Pratiwi, 2018 : 3)

Meskipun jumlah layanan yang diberikan pemerintah terus bertambah, kualitas layanan tersebut masih sering diabaikan. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan standar layanan yang diberikan kepada masyarakat. Karena mengingat salah satu fungsi utama pemerintah adalah fungsi pelayanan masyarakat / Public Service Function. Oleh karena itu, penyediaan layanan publik

mensyaratkan adanya birokrasi pemerintahan. Argumen lainnya adalah bahwa setiap orang, tanpa kecuali, memperoleh manfaat dari penyelenggaraan layanan publik, khususnya layanan jasa.

Mayoritas lembaga publik telah menerapkan sejumlah inovasi manajemen. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk memberikan layanan publik yang lebih baik, lebih sederhana, dan lebih ekonomis. Selain itu, hal ini juga sebagai respons atas kepercayaan publik terhadap kinerja birokrasi pelayanan publik yang selama ini dinilai memiliki "citra" yang kurang memuaskan oleh mayoritas pengelola layanan, termasuk layanan perizinan dan nonperizinan seperti proses pengurusan yang terlalu rumit..

Masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang bermutu dan sesuai dengan tujuan dan nilai-nilai pelayanan, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pelayanan publik didefinisikan sebagai semua kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik dalam upaya memenuhi tuntutan penerima pelayanan dan pemenuhan ketentuan perundang-undangan, sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003.

Salah satu pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi publik adalah pelayanan sertifikasi tanah. Hal ini mengingat bahwa hak memiliki tanah

merupakan salah satu hak yang dimiliki manusia. Lahan sangat penting bagi kehidupan manusia; misalnya, lahan dapat menjadi aset atau harta karun masa depan. Lahan terutama berfungsi sebagai tempat tinggal dan tempat manusia menjalani kehidupan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mengatur tiga jenis layanan, yaitu layanan administrasi, layanan barang dan layanan jasa. Untuk menjamin hak milik masyarakat, layanan administrasi meliputi layanan penerbitan sertifikat tanah. Untuk itu penulis perlu melakukan penelitian terhadap pengelolaan buku tanah dan surat ukur untuk mendukung terciptanya pengelolaan pertanahan yang efektif.

Tanah merupakan aset yang bernilai tinggi. Selain itu, tanah merupakan kebutuhan vital bagi siapapun karena dapat digunakan dalam berbagai bidang industri, seperti pertambangan, perdagangan, industri, pertanian, perumahan, dan perkebunan. Saat ini, masyarakat banyak menggunakannya sebagai jaminan pinjaman atau investasi kepada lembaga negara dan pihak swasta.

Untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia dan menekan konflik-konflik pertanahan yang mungkin terjadi maka pemerintah mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sebab, setiap pemegang hak milik harus dapat memberikan bukti tertulis (sertifikat tanah) agar sengketa tanah dapat diselesaikan secara resmi. Menurut Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA dan Pasal 32

ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertifikat hak atas tanah merupakan salah satu alat bukti yang sah.

Manajemen yang efektif didefinisikan sebagai penyediaan metode yang sederhana, cepat, akurat, dan memuaskan bagi masyarakat. Kapasitas pemerintah untuk meningkatkan disiplin kerja para profesional layanan menentukan keberhasilan upaya peningkatan efektivitas layanan publik.

Tujuan hak atas tanah adalah untuk memberikan kekuasaan kepada masyarakat untuk memanfaatkan tanah, air, dan ruang udara di atasnya hanya apabila diperlukan untuk kepentingan yang berhubungan langsung dengan pemanfaatan tanah tersebut sesuai dengan undang-undang. Hak atas ruang udara dan air ditetapkan sebagai tambahan hak atas tanah. Menurut Pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, hak atas tanah adalah:

- a. Hak tanah sebagai hak guna bangunan
- b. Hak pakai
- c. Hak sewa
- d. Hak membuka tanah

e. Hak memungut hasil hutan, dan sebagainya.

Setiap orang harus terlebih dahulu mengajukan permohonan dan mendaftarkan tanahnya di Kantor Pertanahan setempat untuk memperoleh hak atas tanah. Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Republik Indonesia mengatur tentang pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sertifikat merupakan bukti yang meliputi hak atas tanah, hak pengelolaan, hak atas tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang semuanya telah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 31 ayat 2 tentang pendaftaran tanah dan kekuatan pembuktian sertifikat kemudian memperkuat pasal tersebut, yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat karena diterbitkan untuk memudahkan pemegang hak atas tanah dalam menunjukkan haknya. Jika terjadi sengketa tanah, pemegang sertifikat tanah memiliki dasar hukum yang kuat untuk melawan siapa pun yang ingin menguasai tanah yang sudah menjadi miliknya. Namun, kondisi birokrasi yang terkesan lamban dan rumit dalam pembuatan sertifikat tanah mengakibatkan sebagian besar masyarakat menjadi malas untuk mengurus sertifikat tanah.

Menurut K. Wantjik Saleh, sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukurnya setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul

yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri. Sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri. Data fisik dan data hukum yang disajikan di sana harus dianggap sebagai data yang akurat, kecuali jika dibuktikan sebaliknya. Karena data tersebut diperoleh dari buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, maka sudah barang tentu data hukum dan data fisik yang tercantum dalam buku sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan. Karena pengadilan harus terikat dengan keterangan dalam sertifikat tersebut, sepanjang keterangan tersebut tidak dapat dibantah oleh pihak lain, maka sertifikat tersebut sebagai akta asli mempunyai kekuatan pembuktian yang lengkap.

Dari pengertian di atas penulis berpendapat bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang dijilid dan diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, dimana data tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Kegiatan pelaksanaan atau implementasi pendaftaran tanah serta proses penerbitan sertifikat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dapat digambarkan dengan skema sebagai berikut :

1. Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik Pengukuran dan Pemetaan :

- a. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran

- b. Penetapan Batas Bidang-bidang Tanah.
 - c. Pengukuran dan Pemetaan Bidang-bidang Tanah dan
 - d. Pembuatan Peta Pendaftaran.
 - e. Pembuatan Daftar Tanah dan Surat Ukur
- 2. Pengumpulan dan Pengolahan Data Yuridis
 - a. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis
 - b. Pengesahan Data Fisik dan data Yuridis
 - c. Pembuktian Hak atas Tanah
 - 3. Penerbitan Sertipikat
 - 4. Penyajian Data Fisik dan data Yuridis
 - 5. Penyajian Data Fisik dan data Yuridis
 - 6. Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur tata cara penerbitan sertifikat tersebut. Hal ini dikarenakan penerbitan sertifikat dimaksudkan untuk memudahkan pemegangnya dalam menunjukkan hak-haknya. Oleh karena itu, menurut Pasal 19 UUPA, sertifikat merupakan alat bukti yang kuat. Dalam hal ini, apabila hak-hak atas tanah yang disengketakan masih belum jelas, yang ternyata masih adanya catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya sertifikat belum dapat diterbitkan. Namun, sertifikat dapat

diberikan jika catatannya hanya berkaitan dengan data fisik yang belum selesai dan tidak ada yang membantah.

Dengan terbitnya Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Pertanahan dan Regulasi di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional, BPN RI memperbarui Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2008. Kriteria penyelenggaraan pelayanan pertanahan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia diatur dalam peraturan ini.

.

Mewujudkan kejelasan hukum, transparansi, dan akuntabilitas pelayanan publik merupakan tujuan dari undang-undang ini. Meskipun ruang lingkup pengaturan kelima peraturan ini meliputi:

- a. kelompok dan jenis pelayanan
- b. persyaratan
- c. biaya
- d. waktu
- e. prosedur
- f. pelaporan

Adapun jenis-jenis pelayanan pertanahan yang diatur dalam peraturan ini antara lain:

- a. pendaftaran tanah pertama kali
- b. pemeliharaan data pendaftaran tanah
- c. pencatatan dan informasi pertanahan
- d. pengukuran bidang tanah
- e. pengaturan dan penataan pertanahan
- f. pengelolaan pengaduan.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia bertujuan untuk meningkatkan pelayanan pertanahan bagi masyarakat melalui Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2010 dalam rangka mewujudkan pelayanan pertanahan yang transparan dan akuntabel.

Pelaksanaan pengelolaan buku tanah dan surat ukur pada kantor Badan Pertanahan Kota Kupang belum berjalan dengan efektif karena kurangnya pemantauan dalam peminjaman buku tanah dan surat ukur. Masyarakat yang meminjam sertifikat yang berisi buku tanah dan surat ukur sering kali didapati tidak adanya pengembalian dari masyarakat. Hal inilah yang sering menjadi masalah dalam pengelolaan buku tanah dan surat ukur pada bagian peminjaman

dan pengembalian. Padahal pada kantor Badan Pertanahan Kota Kupang sudah memanfaatkan teknologi yang sedang berkembang yaitu sebuah aplikasi web berisikan data-data buku tanah dan surat ukur yang terdaftar secara valid.

Berdasarkan penjelasan di atas maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Efektivitas Pengelolaan Buku Tanah Dan Surat Ukur Di Kantor Badan Pertanahan Kota Kupang”**

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimanakah efektivitas pengelolaan buku tanah dan surat ukur pada Kantor Pertanahan Kota Kupang?
- 2) Apa kendala yang dihadapi dalam proses pengelolaan buku tanah dan surat ukur pada Kantor Badan Pertanahan Kota Kupang ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah

- 1) Untuk mengetahui efektivitas pengelolaan buku tanah dan surat ukur pada Kantor Pertanahan Kota Kupang

- 2) Untuk mengetahui apa kendala yang dihadapi dalam pengelolaan buku tanah dan surat ukur pada Kantor Badan Pertanahan Kota Kupang

1.4 Manfaat Penelitian

Secara praktis, penelitian ini diharapkan bisa memberikan sumbangan pemikiran bagi:

- a. Pemerintah kota kupang tentang pengelolaan buku tanah dan surat ukur pada kantor pertanahan.
- b. Masyarakat diharapkan dapat menjadi bahan untuk memberikan pengetahuan dibidang penerbitan sertifikat tanah pada kantor pertanahan.
- c. Sebagai acuan bagi peneliti selanjutnya dengan harapan dapat menambah wawasan pengetahuan dan pengalaman.