

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Administrasi adalah proses kegiatan yang menghasilkan sejumlah keterangan tertulis yang dibutuhkan oleh satu atau sekelompok orang tertentu, keterangan itu cenderung di manfaatkannya untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai kebutuhan atau tujuan lainnya (Zulkifli 2009;8).

Menurut Hasibuan (2014;120) organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Berdasarkan defenisi tersebut jelas di sebutkan bahwa organisasi memiliki tujuan tertentu yang harus dicapai dan organisasi juga merupakan wadah untuk mencapai tujuan yang diselenggarakan melalui proses adminsitrasi.

Menurut Millet (dalam Syafiie, 2003;118) manajemen adalah proses kepemimpinan dan pemberian arah terhadap pekerjaan yang terorganisasi dalam kelompok formal untuk menciptakan tujuan yang dikehendaki.

Negara adalah suatu organisasi yang di dalamnya terdapat rakyat, wilayah yang permanen, dan pemerintahan yang sah. Dalam arti luas Negara merupakan sosial (masyarakat) yang di atur secara konsitusional (berdasarkan Undang-Undang) untuk mewujudkan kepentingan bersama. Tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia

didalam pembukaan Undang-Undang 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, untuk mencapai tujuan Negara tersebut diperlukan pemerintah.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 pasal 20 ayat 1 dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas tertib penyelenggaraan Negara
- c. Asas kepentingan hukum
- d. Asas keterbukaan
- e. Asas proporsionalitas
- f. Asas profesionalitas
- g. Asas akuntabilitas
- h. Asas efisiensi
- i. Asas efektivitas

Dalam hal penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dituntut untuk dapat melaksanakan pemerintah yang bersih atau *Good Governance*, terutama dalam hal pelaksanaan tugas dan fungsi yang dibebankan kepada para kepala daerah.

Pemerintah baik pusat maupun daerah mempunyai tiga fungsi utama: 1) memberikan pelayanan (*service*) baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik/khalayak, 2) melakukan pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*development for economic growth*), dan 3) memberikan perlindungan (*protective*).

Mengacu pada perspektif jasa pelayanan sebagai produk suatu lembaga, konsep administrasi diartikan sebagai proses kegiatan yang menghasilkan sejumlah keterangan tertulis yang dibutuhkan oleh satu atau sekelompok orang tertentu. Keterangan itu cenderung dimanfaatkan untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai kebutuhan atau tujuan lainnya. Seperti permasalahan pokok yang dikemukakan oleh pasolong (2007;2) antara lain: Siapa yang harus dilayani dan siapa yang harus mengatur dan diatur. Jawaban yang pasti tidak lain ialah manusia itu sendiri. Dalam hal ini manusia sebagai subjek untuk melayani dan manusia pulalah yang menjadi objek untuk dilayani. Manusia yang harus menjaga keteraturan kehidupan sosialnya dan manusia itu sendiri yang harus memecahkan seluruh permasalahan kehidupan sosialnya.

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa yang menjadi bahan baku administrasi adalah manusia. Karena manusia merupakan sumber adanya kepentingan manusia, khususnya keberadaannya sebagai makhluk sosial yang bermasyarakat. Konsekuensinya adalah administrasi bertanggung jawab terhadap

kelangsungan organisasi dengan segala kegiatan mulai merencanakan sampai pada evaluasi demi tujuan yang telah ditentukan sebelumnya secara efektif dan efisien.

Tingginya kasus sengketa tanah selama ini sebenarnya tidak bias dilepaskan dari lemahnya perlindungan Negara terhadap hak dan akses rakyat akan lahan dan sumber daya alam lain sebagai bagian dari hak ekonomi, sosial, dan budaya yang dijamin konstitusi. Posisi rakyat semakin lemah karena lahan yang mereka kuasai tak semuanya bersertifikat. Kalaupun ada sertifikat, membuktikan bahwa sertifikat yang dikeluarkan oleh instansi resmi (dalam hal ini BPN) saja tidak lantas menjamin tidak akan ada persoalan.

Kebijakan pertanahan di Indonesia sebenarnya sudah lama diformulasikan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) yang melandaskan diri pada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini didukung dengan peraturan yang telah dikeluarkan sehubungan dengan pendaftaran tanah, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Dalam peraturan pemerintah Republik Indonesia tentang pendaftaran tanah disebut bahwa Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan 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.

Pendaftaran tanah secara sistematis inisiatifnya berasal dari pemerintah. Tujuannya, disamping untuk memberikan untuk kepastian hukum terhadap hak atas tanah juga dapat mengungkap penguasaan tanah. Kegiatan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat, merupakan realisasi salah satu tujuan UUPA. Kewajiban untuk melakukan pendaftaran itu pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan daerah berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftaran. Namun hingga saat ini masih saja ada masyarakat yang sudah menempati suatu lahan tetapi tidak memiliki sertifikat atas lahan yang dimiliki itu. Ini yang nanti akan menimbulkan suatu konflik.

Begitu pentingnya kegunaan tanah, maka baik masyarakat maupun pihak swasta (badan hukum) menuntut adanya jaminan perlindungan hukum, kepastian hukum, kemudahan pelayanan publik dan akses informasi terhadap tanah. Menurut hukum pertanahan, perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum atas sebidang tanah akan diperoleh, apabila dilakukan berdasarkan perangkat hukum yang tertulis dan lengkap, jelas dan dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan hukum yang berlaku melalui proses pendaftaran tanah. Salah satu dari bagian dari pendaftaran tanah adalah adanya proses sertifikat tanah sebagai alat pembuktian hak atas tanah terkuat dan diterbitkan. Dokumen pertanahan sebagai hasil

proses pendaftaran tanah adalah dokumen tertulis yang memuat data fisik dan data yuridis tanah. Dokumen pertanahan dapat dipakai sebagai jaminan dan menjadi pegangan bagi pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan atas tanah.

Pendaftaran tanah di selenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam hal pendaftaran tanah diselenggarakan melalui dua cara yaitu: Pertama, secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan dan dilakukan atas prakarsa pemerintah. Kedua, secara sporadik yaitu pendaftaran bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual.

Meningkatnya permintaan akan tanah ternyata akhir-akhir ini menjadi konflik dan konflik tersebut bukan saja terhadap tanah yang belum terdaftar secara hukum dan memiliki sertifikat, tetapi juga terhadap tanah yang sudah terdaftar dan bersertifikat. Kenyataan ini menunjukkan betapa alat bukti berupa sertifikat atas tanah belum menjamin kuatnya hak seseorang atau badan hukum atas tanah.

Orang mendirikan organisasi mempunyai maksud agar tujuan tertentu dapat dicapai melalui tindakan bersama yang telah disetujui bersama. Dengan organisasi, tujuan dan sasaran dapat dicapai secara lebih efektif dan efisien dengan cara dan tindakan yang dilakukan secara bersama-sama. Idealnya, konsep dapat dilaksanakan apabila para organisatoris atau manajer yang ada dalam organisasi paham tentang tugas dan tanggung jawabnya.

Definisi organisasi banyak ragamnya, tergantung pada sudut pandang sebagai wadah, sebagai proses, sebagai perilaku, dan alat untuk mencapai tujuan. Namun demikian, definisi organisasi yang telah dikemukakan oleh para ahli organisasi sekurang-kurangnya ada unsur kerjasama, orang yang bekerja sama, dan tujuan bersama yang hendak dicapai.

Pada organisasi tersebut masing-masing personil yang terlibat didalamnya diberi tugas, wewenang dan tanggung jawab yang dikoordinasi untuk mencapai tujuan organisasi. Dimana tujuan organisasi tersebut dirumuskan secara musyawarah, sebagai tujuan bersama yang diwujudkan secara bersama-sama. Pentingnya organisasi sebagai alat administrasi dan manajemen dalam industri atau dunia kerja lainnya terlihat apabila bergerak tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan sangat tergantung pada kemampuan manusia dalam menggerakkan organisasi itu kearah tujuan yang telah ditentukan. Dengan organisasi tercapai keterpaduan pikiran, konsepsi tindakan dan keterampilan yang dimiliki oleh tiap-tiap personil yang terlibat didalamnya untuk berhimpun menjadi satu kesatuan kekuatan yang terkoordinasi untuk mencapai tujuannya.

SIMTANAS menurut Pasal 43 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional merupakan salah satu bentuk sistem pengendalian internal dilingkungan masing-masing yang memungkinkan telaksananya mekanisme uji silang. Pasal 45 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional menjelaskan bahwa sebagai sarana

penyampaian laporan secara berkala tepat pada waktunya. Dengan fungsi ini, maka PUSDATIN melaksanakan tugas untuk membangun 'Etalase' informasi BPN, menyiapkan dan mengembangkan teknologi informasi secara terintegrasi untuk seluruh unit kegiatan di Badan Pertanahan Nasional dan menyediakan layanan data dan informasi untuk keperluan internal dan eksternal.

Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru misalnya, turut bekerjasama dalam pembangunan birokrasi dan administrasi daerah yang wewenang, tugas dan tanggung jawab menunjang penyelenggaraan urusan otonomi daerah, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dibidang pertanahan di daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik

Pengumpulan dan pengolahan data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Dalam rangka pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan yang meliputi:

- a. Penetapan batas bidang tanah
- b. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
- c. Pembuatan surat ukur

2. Pembuktian hak dan pembukuannya

- a. Pembuktian hak
- b. Pembukuan hak
3. Penerbitan sertifikat
 - a. Waktu penyelesaian sertifikat
 - b. Salinan surat ukur
4. Penyajian data fisik dan data yuridis
 - a. Surat ukur
 - b. Buku tanah
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen
 - a. Pemberian tanda pengenal
 - b. Disimpan di kantor pertanahan yang bersangkutan

Adapun SOP dalam pengurusan penerbitan surat tanah di Kantor Pertanahan di Kota Pekanbaru yaitu:

- a. Persyaratan Pengurusan Sertifikat Tanah
 1. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditanda tangani pemohon atau kuasanya diatas materai.
 2. Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket.
 3. Asli bukti perolehan tanah/atas hak milik adat/berkas milik adat.
 4. Fotocopy SPPT PBB Tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket.

5. Melampirkan bukti BPHTB sesuai dengan ketentuan.

b. Waktu Penyelesaian Pengurusan Sertifikat Tanah

Waktu penyelesaian pemngurusan sertifikat tanah yaitu 97 (Sembilan puluh tujuh) hari sejak persyaratan yang masuk lengkap.

c. Biaya yang dikeluarkan dalam Pengurusan Sertifikat Tanah

1. Biaya Pengukuran:

- Tanah pertanian = $(\text{luas tanah}/500) \times \text{Rp. } 60.000,- + \text{Rp. } 100.000$
- Tanah non pertanian = $(\text{luas tanah}/500) \times \text{Rp. } 120.000,- + \text{Rp. } 100.000$

2. Biaya pemeriksaan tanah:

- Tanah pertanian = $(\text{luas tanah}/500) \times \text{Rp. } 10.000,- + \text{Rp. } 350.000$
- Tanah non pertanian = $(\text{luas tanah}/500) \times \text{Rp. } 20.000,- + \text{Rp. } 350.000$

3. Biaya pendaftaran : Rp. 50.000.

Adapun jumlah pengajuan permohonan pendaftaran tanah yang masuk di Kantor Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru pada tahun 2014 dan 2015 maka dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel I.1 Jumlah Pengajuan Permohonan Pendaftaran Tanah Yang Masuk Pada Tahun 2015 dan 2016.

No	Tahun	Jumlah Permohonan Masuk	Jumlah Permohonan Selesai	Jumlah Permohonan Tidak Sesuai
1	2015	2.212	2.130	80
2	2016	2.666	2.648	18

Sumber : Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru

Dengan melihat perbandingan jumlah permohonan antara yang masuk dengan jumlah permohonan yang keluar atau permohonan yang dapat diselesaikan ternyata tidak sebanding, hal ini menggambarkan bahwa, pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru ternyata belum sepenuhnya dapat diselesaikan secara maksimal. Hal ini dapat terjadi disebabkan berbagai hal baik dari pihak BPN ataupun dari pemohon yang pada saat mendaftarkan permohonan terjadi kesalahan atau kekurangan berkas persyaratan yang diperlukan. Dengan masih kurang maksimalnya pelaksanaan pendaftaran tanah yang terjadi pada Kantor BPN Kota Pekanbaru, hal ini tentu saja akan sangat berpengaruh pada pelaksanaan tugas dan fungsi dari Kantor Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru serta pencapaian tujuan organisasi.

Melihat dari kondisi tugas yang cukup memiliki tanggung jawab yang begitu besar pengaruhnya dalam melayani peningkatan kepemilikan atas tanah dan pengaturan hak atas tanah. Kantor Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru dituntut untuk lebih meningkatkan kinerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat diantaranya agar lebih cepat dalam menanggapi keluhan dan juga menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam proses penyelesaian sertifikat yang diajukan oleh masyarakat. Oleh sebab itu dalam pencapaian tujuan dan tugas yang begitu besar tidak akan terlepas dari perhatian akan volume kerja, kemampuan sumber daya manusia pegawai, penyediaan sarana, serta susunan organisasi dan tata kerja yang

ditetapkan. Maka peneliti menemukan beberapa fenomena dilapangan sebagai faktor penghambat pelaksanaan administrasi penerbitan sertifikat tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru, adalah:

1. Lamanya waktu penerbitan sertifikat tanah yang dinilai masyarakat karena memakan waktu hampir 1 tahun.
2. Pengukuran bidang tanah yang jarang melibatkan pihak sempadan disekitar lingkungan tersebut sehingga rentan terjadi sengketa.
3. Informasi atau pengumuman yang kurang jelas kepada masyarakat sehingga masyarakat tidak mengetahui secara pasti penyelesaian sertifikat tersebut.

Berdasarkan fenomena tersebut, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dengan mengangkat judul : “*Administrasi Penerbitan Sertifikat Tanah Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru*”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut: “*Bagaimanakah Pelaksanaan Administrai Penerbitan Sertifikat Tanah Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru?*”.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan administrasi penerbitan sertifikat tanah pada Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru.
- b. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan administrasi penerbitan sertifikat tanah pada Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Guna teoritis, yakni penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu administrasi publik pada umumnya dan khususnya dalam bidang pertanahan.
- b. Guna akademis, yakni penelitian ini diharapkan menjadi bahan informasi dan data skunder bagi kalangan akademis yang ingin melakukan penelitian hal yang sama.
- c. Guna praktis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru.