

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pemerintahan yang kuat adalah pemerintahan yang mendapat dukungan penuh dari rakyatnya. Dalam hal ini, rakyat berperan penting dalam rangka melanggengkan kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu sebagai wujud rasa terima kasih atas dukungan rakyat tersebut, sudah sepantasnyalah pemerintah (melalui aparat birokrasi) memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat/publik. Pelayanan yang diwujudkan adalah pelayanan yang berorientasi pada rakyat.

Secara umum bangsa Indonesia merupakan negara agraris yang memiliki hasil bumi yang melimpah dan negara kepulauan yang memiliki hasil laut yang beraneka ragam. Dalam konteks pertanian, tanah merupakan permukaan bumi yang berupa daratan tempat manusia berdiri, bertempat tinggal, bercocok tanam dan segala jenis usaha untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya juga yang terpenting adalah tempat dimana suatu negara berdiri untuk melindungi, mengayomi rakyatnya dan untuk mencapai tujuan hidup yaitu kemakmuran dan kesejahteraan melalui usaha yang dilakukan oleh pemerintah.

Seiring dengan semakin maraknya kehidupan berdemokrasi, maka wacana tentang pelayanan publik secara umum dan pelayanan administrasi pertanian secara khusus telah menjadi isu strategis di negeri ini karena pelayanan publik merupakan hak dasar setiap warga negara yang harus dipenuhi oleh negara.

Pelayanan publik sebagai salah satu dari bagian pemenuhan kesejahteraan maka secara otomatis menjadi pemenuhan hak- hak ekonomi, sosial, dan budaya (ekosob) warga negara. Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kewajiban negara untuk menyejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya menyiapkan instrument bagi berjalannya birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan lebih dari itu bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar bagi terwujudnya keadilan sosial.

Sementara dalam menjalani kehidupannya, manusia selalu berkaitan dengan tanah, mulai dari tanah untuk tempat tinggalnya, tempat usahanya, hingga sampai ujung kehidupannya di dunia (kubur/pemakaman) selalu berkaitan dengan pertanahan. Disebabkan oleh alasan tersebut, tanah menjadi suatu hal yang sangat berharga dan penting bagi manusia, sehingga sering menyebabkan perselisihan dan pertikaian antar sesama manusia, bahkan antara keluarga sering menyebabkan perpecahan karena masalah pertanahan ini. Lebih kompleks lagi, pertikaian pertanahan ini juga bisa terjadi antara negara-negara yang saling berbatasan.

Dalam menanggapi berbagai persoalan di atas, perlu adanya suatu pengaturan yang jelas dan tegas serta memiliki kekuatan dan payung hukum yang kuat untuk mengatur mengenai pertanahan ini. Oleh karena itulah, banyak negara yang memiliki badan atau lembaga yang mengatur mengenai pertanahan dalam negaranya, mengingat tanah adalah sesuatu yang penting dan kompleks dalam kehidupan manusia .

Menyadari betapa pentingnya tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, dan Indonesia sebagai negara agraris, maka dalam penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 mencantumkan peranan tanah bagi bangsa Indonesia, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi bahwa, “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat didalamna dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka pada Tahun 1960 telah dikeluarkan ketentuan hukum yang mengatur tentang pertanahan, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang sampai saat ini masih digunakan sebagai landasan hukum dalam proses pertanahan di Indonesia.

Pasal 37 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1994 yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, dikatakan bahwa peralihan hak atas tanah melalui jual beli, waris, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, pembagian hak bersama, pemberian hak tanggungan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena 2 (dua) hal yaitu perbuatan hukum dan peristiwa hukum. Peralihan hak atas tanah karena perbuatan hukum adalah peralihan hak atas tanah yang terjadi karena perbuatan hukum yang

dilakukan para pihak. Perbuatan hukum yang menyebabkan beralihnya hak atas tanah tersebut antara lain jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan pembagian hak bersama. Peralihan hak atas tanah karena peristiwa hukum yaitu peralihan hak yang terjadi karena meninggalnya seseorang. Akibat dari meninggalnya seseorang, maka hak atas tanah yang dimilikinya secara hukum akan beralih kepada ahli warisnya.

Banyak masyarakat yang melakukan permohonan peralihan hak atas tanah melalui jual beli. Untuk sahnya suatu jual beli tanah harus memenuhi syarat materil dan syarat formal. Jika Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) lalai atau tidak teliti dalam pembuatan akta jual beli maka akan menimbulkan akibat yang sangat fatal. Begitu pula dengan pembeli tanah harus teliti dengan status kepemilikan tanah yang akan dibelinya. Pejabat Pembuat Akta Tanah berkewajiban untuk menyelidiki kewenangan para pihak, baik penjual maupun pembeli dan juga memeriksa kebenaran sertifikat asli atau surat-surat tanah yang merupakan bukti kepemilikan yang diserahkan kepadanya oleh penjual pada waktu membuat akta jual beli.

Sertifikat merupakan pegangan utama dari para pemegang mengenai kepastian hukum hak atas tanah yang dipegangnya. Apabila timbul suatu keraguan atau kesangsian akan kebenaran dari suatu sertifikat maka dapat dilakukan permohonan pembatalan, dan pengadilan negeri lah yang mempunyai wewenang untuk menguji kebenaran sertifikat.

Peralihan hak atas tanah melalui jual beli di daerah-daerah terpencil masih sangat minim pengetahuan akan hukum dan informasinya yang sangat kurang. Sehingga potensi untuk terjadinya sengketa yang disebabkan oleh banyak hal misalnya karena sertifikat ganda, sertifikat palsu ataupun masih banyak tanah-tanah yang merupakan hak milik masyarakat desa yang belum memiliki sertifikat.

Fenomena maraknya peralihan hak atas tanah melalui jual beli ini terjadi pula di Kota Bandung. Realita tersebut dapat dibuktikan dengan data pendukung yang diperoleh peneliti dari Kantor Pertanahan Kota Bandung bahwa jumlah transaksi peralihan hak atas tanah melalui jual beli di Kota Bandung tergolong tinggi.

Kantor Pertanahan Kota Bandung sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Menteri No. 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jenis-jenis Pelayanan yang tersedia di Kantor Pertanahan Kota Bandung sesuai dengan PERKABAN Nomor 1 Tahun 2010, diantaranya :

1. Pengukuran dan Pemetaan Kadastral
2. Pendaftaran Tanah Pertama Kali
3. Permohonan SK
4. Peralihan Hak atas Tanah – Jual Beli
5. Peralihan Hak – Jual Beli HGB Badan Hukum
6. Peralihan Hak – Pewarisan
7. Peralihan Hak – Hibah
8. Peralihan Hak – Tukar Menukar
9. Peralihan Hak – Pemasukan ke Dalam Perusahaan

10. Peralihan Hak – Merger
11. Peralihan Hak – Penetapan atau Putusan Pengadilan
12. Peralihan Hak – Lelang
13. Peralihan Hak – Pembagian Hak Bersama
14. Hak Tanggungan
15. Roya
16. Sita & Blokir
17. Pengecekan Sertipikat
18. Surat Keterangan Pendaftaran Tanah
19. Pemecahan, Pemisahan, Penggabungan Bidang
20. Perubahan Hak atas Tanah (dengan Konstatasi atau Ganti Blanko)

Untuk mempersempit permasalahan dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan kepada pelayanan peralihan hak atas tanah melalui jual beli. Adapun Prosedur Standar Operasional Pelayanan (SPM) Persyaratan Peralihan Hak atas Tanah melalui Jual Beli menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (PERKABAN) Nomor 1 Tahun 2010 Tanggal 25 Januari 2010 tentang Daftar Kelompok dan Jenis Pelayanan Pertanahan yaitu :

1. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya diatas materai cukup.
2. Surat Kuasa apabila dikuasakan.
3. Fotocopy identitas pemohon (KTP atau KK) dan kuasa apabila dikuasakan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket.
4. Fotocopy Akte Pendirian dan pengesahan Badan Hukum yang telah dicocokkan dengan aslinya dengan aslinya oleh petugas loket, atau bagi Badan Hukum.
5. Sertifikat asli.
6. Akta Jual Beli dari PPAT.
7. Fotocopy KTP dan para pihak penjual pembeli dan/atau kuasanya.
8. Ijin pemindahan hak apabila didalam sertifikat/keputusannya dicantumkan tanda yang menyatakan bahwa hak tersebut hanya boleh dipindahtangankan jika telah diperoleh ijin dari instansi yang berwenang.
9. Fotocopy SPPT PBB Tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket, penyerahan bukti SSB (BPHTB) dan bukti bayar uang pemasukan (pada saat pendaftaran hak).

Biaya Peralihan Hak atas Tanah melalui Jual Beli ini disesuaikan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah tentang jenis dan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dengan proses waktu selama 5 (lima) hari.

Namun berdasarkan hasil observasi, menunjukkan bahwa pelayanan peralihan hak atas tanah melalui jual beli yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Bandung belum mampu memberikan kepuasan terhadap masyarakat. Keadaan yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa beberapa masyarakat yang melakukan pelayanan administrasi pertanahan mengeluhkan proses yang cenderung membutuhkan waktu yang lama dalam penyelesaian peralihan hak atas tanah melalui jual beli. Untuk mengetahui masih rendahnya kualitas pelayanan peralihan hak atas tanah melalui jual beli oleh Kantor Pertanahan Kota Bandung dapat dilihat pada tabel 1.1 sebagai berikut :

Tabel 1.1
Rekapitulasi Data Penyelesaian Proses Permohonan
Peralihan Hak Jual Beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung
Pada Tahun 2016-2017

No	Tahun	Jumlah Permohonan	Penyelesaian Permohonan		
			Selesai	Tidak Selesai	Persentase (%)
1	2016	12.079	11.174	905	92,50
2	2017	12.367	8.030	4,337	64,93

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Bandung, 2018

Berdasarkan data tabel tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa jumlah permohonan peralihan Hak Jual Beli Tanah yang masuk tiap bulan dihitung per tahunnya berdasarkan tahun 2016 dan 2017 mengalami peningkatan. Namun dalam proses penyelesaian permohonan peralihan Hak Jual Beli Tanah tidak sesuai dengan jumlah yang diajukan oleh pemohon dan menjadi tunggakan ditahun berikutnya.

Indikasi-indikasi lain masih rendahnya kualitas pelayanan peralihan hak atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung sebagai berikut :

1. Kurang lengkapnya sarana dan prasarana yang disediakan pihak penyedia layanan seperti : Ruang Pelayanan, Komputer pada ruang online , alat untuk mengambil nomor antrian dan kios-k matic untuk pengecekan berkas agar masyarakat dapat mengetahui sampai dimana proses penyelesaian pekerjaan.
2. Belum memadainya kemampuan petugas layanan dalam memberikan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan maupun peraturan yang berlaku.
3. Ketanggapan terhadap pemohon sebagai pengguna layanan di Kantor Pertanahan hanya dilakukan oleh security saja, tidak dilakukan oleh petugas loket yang juga berhadapan langsung dengan pemohon sertifikat.
4. Tidak adanya jaminan kepastian waktu penyelesaian peralihan hak atas tanah melalui jual beli

5. Petugas yang bertugas sebagai *costumer service* terlihat kurang perhatian dan kurang peka jika ada pengguna layanan yang kebingungan.

Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti menghubungkan dengan salah satu variabel yang mungkin mempengaruhinya yaitu implementasi kebijakan, karena kebijakan pemerintah perlu dilaksanakan secara konsisten agar pelayanan peralihan hak atas tanah tersebut bisa tercapai sesuai dengan program yang telah ditetapkan. Adapun konsep yang peneliti terapkan yaitu implementasi kebijakan melalui komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi yang berpengaruh pada kualitas pelayanan peralihan hak atas tanah melalui jual beli dengan dimensi terwujud (*tangibles*), keandalan (*reability*), tanggungjawab (*responsiveness*), jaminan (*asurance*) dan perhatian (*empathy*).

Sehubungan hal tersebut, peneliti tertarik untuk menganalisis lebih lanjut dan menuangkan kedalam karya ilmiah berbentuk skripsi berjudul : “Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah terhadap Kualitas Pelayanan Peralihan Hak atas Tanah melalui Jual Beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung”.

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan permasalahan tersebut, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

“Seberapa besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah terhadap Kualitas Pelayanan Peralihan Tanah melalui Jual Beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung”.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan besarnya Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah terhadap Kualitas Pelayanan Peralihan Hak atas Tanah melalui Jual Beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam Penelitian ini adalah untuk menganalisis seberapa besarnya Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah terhadap Kualitas Pelayanan Peralihan Hak atas Tanah melalui Jual Beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

- 1. Kegunaan Teoritis :** Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan pandangan dan pemikiran positif bagi ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Pemerintahan yang berkaitan dengan kebijakan publik.
- 2. Kegunaan Praktis :** Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pola pemikiran bagi Kantor Pertanahan Kota Bandung untuk lebih intensif melaksanakan kebijakan tentang pelayanan peralihan hak atas tanah melalui jual beli.

