

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1. Latar Belakang Masalah**

Dalam kehidupan sehari-hari, manusia diseluruh muka bumi ini memiliki hubungan yang erat dengan tanah, Manusia dengan tanah dapat dikatakan sebagai salah satu bagian yang tidak dapat dipisahkan karena tanah dengan manusia saling berkaitan dimana yang mengelolah tanah adalah manusia dan tanah tidak dapat dikelola apabila tidak ada manusia.

Tanah juga dapat memberi lapangan pekerjaan baru baik secara perorangan maupun kelompok, dimana tanah yang dikelola haruslah membutuhkan tenaga manusia atau masyarakat sebagai pengelola, seperti pembukaan lahan hutan yang dijadikan perkebunan, perumahan, pertokoan dll.

Didalam Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 pasal 19 mengharuskan pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintahan Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, yang kemudian pada tanggal 8 Juli 1987 diubah dengan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Menurut Boedi Harsono, “ pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan data, keterangan tertentu mengenai tanah-tanah yang ada diwilayah-wilayah tertentu, pengelolaan, penyimpanan dan penyajian bagi

kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharaan”.

Bagi kebanyakan manusia tanah merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi, selain makanan dan pakaian, tanah juga digunakan sebagai tempat lokasi permukiman atau tempat tinggal, aset ( inventaris ), tanah juga dapat diartikan dari beberapa sudut pandang.

Djaren Saragih mengemukakan definisi tanah dalam pandangan hukum adat sebagai suatu tempat dari mana manusia menjalani kehidupannya serta memperoleh sumber untuk melanjutkan kehidupannya, karena itu sampai taraf perkembangan sekarang manusia mempunyai kebutuhan terhadap tanah.

Hubungan manusia dengan tanah juga terangkum dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dimana dinyatakan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, di dalam UUD 1945 tersebut menjelaskan bahwa seluruh aset tanah yang dimiliki oleh Negara adalah dapat digunakan untuk mendapat kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, oleh karena itu untuk memperoleh kemakmuran dan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia harus mampu memanfaatkan dan menggunakan tanah secara bijaksana.

Didalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah, dalam ketentuan umum pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa “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 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.

Peningkatan jumlah penduduk di Indonesia yang cukup besar setiap tahun semakin bertambah juga menyebabkan dampak yang sangat besar bagi pertanahan di Indonesia, dimana secara otomatis semakin banyak tanah yang digunakan oleh masyarakat baik digunakan untuk pertokoan permukiman, pertanian.

Dari peningkatan jumlah penduduk di Indonesia ini juga menimbulkan kasus sengketa persoalan atas hak tanah baik secara perorangan, suku, agama maupun kelompok, kasus atau sengketa yang sering muncul dapat menimbulkan keresahan dalam masyarakat.

Masalah yang sering muncul mengenai persoalan hak atas tanah juga sering disebabkan tuntutan akan peningkatan mutu kehidupan yang lebih baik, hal ini merupakan salah satu dampak pembangunan yang sedang dilaksanakan di Indonesia, Seiring dengan dilakukan pembangunan juga sering mengakibatkan sengketa di bidang pertanahan dalam masyarakat baik antar perorangan, perorangan dengan pemerintah, maupun antar lintas sektoral saat ini biasanya sengketa yang masalah tanah yang timbul menyangkut kepastian hukum atas tanah.

Oleh sebab itu perlu dibuat sebuah legalitas, kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah maupun bagi masyarakat umum, kepastian ini dibuat melalui suatu proses pencatatan secara sistematis atas setiap bidang tanah baik

mengenai data fisik maupun data yuridis, dan kegiatan semacam ini dikenal pada tingkat desa dan kecamatan dengan sebutan pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah didefinisikan sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur. Rangkaian kegiatan ini tersusun atas pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah, yang di atur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997, dimana pendaftaran tanah menghasilkan kepastian bukti hak atas tanah.

Pelayanan pendaftaran tanah masyarakat dilakukan oleh pemerintah, dan dikecamatan diberikan oleh pegawai kecamatan yang membidangi, pelayanan masyarakat seperti di pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat yaitu Negara berkewajiban memenuhi setiap kebutuhan warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya pelayanan publik atau pelayanan masyarakat yang prima dipenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik ( *public goods* ), jasa publik dan pelayanan administratif.

Pelayanan diatas terkait dengan orientasi dari pada tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), dimana dewasa ini sebagaimana pendapat dari Dwiyanto (2008) yang menyatakan ;

Pelayanan masyarakat atau pelayanan publik menurut Kurniawan dalam Sinambela (2008:5), adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan.

Sedarmayanti (2009:243) mengatakan bahwa : Pelayanan berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang kegiatan. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi administrasi negara.

Pemerintah dan Masyarakat tidak dapat dipisahkan dikarenakan Pemerintah tidak akan terbentuk apabila tidak memiliki masyarakat dan masyarakat juga membutuhkan pemerintah sebagai pemberi pelayanan, ini membuktikan bahwa seluruh elemen lapisan masyarakat sekecil apapun kelompoknya atau individu sekalipun membutuhkan pelayanan pemerintah.

Pada tingkat Kecamatan, Kantor Kecamatan sebagai perangkat daerah Kabupaten / Kota mempunyai peran yang sangat strategis, Kantor Kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan dikarenakan kecamatan yang berhubungan langsung dengan desa dan kelurahan dan di kecamatan unsur lini seksi-seksi yang memegang peranan penting, karena unit ini yang langsung berhubungan dengan masyarakat dan seksi-seksi ini yang perlu peningkatan SDM aparatur kecamatan.


Sehubungan dengan ini maka Wasistiono (2002) mengemukakan : Ada dua pola organisasi kecamatan yaitu pola seragam dan pola beranekaragam sesuai dengan besar dan luasnya kewenangan yang didelegasikan yang memilikn kelebihan dan kekurangan masing-masing.

Kecamatan dapat dijadikan sebagai barometer penyelenggaraan pelayanan publik dan etalasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten/Kota, dimana Pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada

Kecamatan diharapkan dapat memudahkan masyarakat mendapatkan pelayanan ditingkat daerah.

Salah satu tugas Kecamatan yakni melaksanakan fungsi pelayanan yang diberikan kepada masyarakat ditingkat kecamatan, maka salah satu bentuk pelayanan yang dilakukan adalah pelayanan di bidang administrasi pertanahan, disisi lain fungsi kecamatan berkordinasi dengan kelurahan dan desa diwilayah kerja Kecamatan, dan instansi yang terkait dibidang pertanahan yakni Badan pertanahan Nasional (BPN).

**Tabel 1**  
Jumlah Penduduk Pemilik Tanah Belum Memiliki Surat Keterangan Sah



NO	Keterangan	Jumlah
1.	Jumlah Penduduk	28228
2.	Jumlah Penduduk Pemilik Bidang Tanah	16.235
3.	Penduduk Pemilik Surat Akta Tanah	8.543
4.	Penduduk yang Belum Memiliki Surat Keterangan Tanah	7.692

Dapat dilihat dari tabel 1 masih terdapatnya masyarakat Kecamatan Salapian yang membeli atau memiliki sebidang tanah yang belum mendaftarkan tanah tersebut dikecamatan, dimana masyarakat hanya mempunyai bukti kepemilikan dari kuitansi pembelian sehingga perlu dilakukan pendaftaran tanah untuk meminimalisasi terjadinya kasus sengketa tanah.

Tujuan daripada Pendaftaran tanah untuk memberi legalitas atau keabsahan atas hak tanah yang dimilikinya, dengan didaftarkannya tanah masyarakat tersebut maka masyarakat akan memperoleh bukti Surat Keterangan tanah atau Akta Tanah yang dikeluarkan oleh Kecamatan, dimana tanah yang dimiliki masyarakat tersebut mendapat perlindungan hukum Negara yang sah.

Pendaftaran tanah dilakukan agar masyarakat mudah melaksanakan kegiatan sosial ekonomi dibidang pertanahan. Akta tanah yang diterbitkan oleh Camat berupa surat keterangan bukti kepemilikan, tanah merupakan aset yang bernilai ekonomis sehingga dapat diperjual belikan hak atas kepemilikannya kepada perorangan maupun kelompok dan berlaku menjadi agunan untuk mendapatkan pinjaman di Bank.

Dikecamatan Salapian masih sering timbul masalah sengketa tanah baik secara perorangan maupun kelompok, hal ini disebabkan karena tingginya tingkat jumlah penduduk yang belum mendaftarkan hak atas tanah mereka, oleh karena itu perlu dilakukan studi lanjut tentang bagaimana Analisis Kualitas Pelayanan Administrasi Pertanahan di Kecamatan Salapian Kabupaten Langkat.

Melihat fakta yang terjadi di kecamatan Salapian, terdapat beberapa permasalahan yang berkaitan dengan administrasi pertanahan diKecamatan Salapian Kabupaten Langkat, sehingga menarik untuk dilakukan penelitian dikarenakan :

- Banyak terjadi kasus sengketa hak atas bidang tanah.
- Banyak masyarakat yang tidak memiliki surat keterangan tanah

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka ditetapkan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Kualitas Pelayanan Administrasi Pertanahan di Kecamatan Salapian Kabupaten Langkat?
2. Bagaimana kepuasan masyarakat terhadap Kualitas Pelayanan pendaftaran Administrasi pertanahan di Kantor Kecamatan Salapian Kabupaten Langkat ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yakni:

Untuk mengetahui bagaimana kualitas pelayanan administrasi pertanahan di Kantor Camat Kecamatan Salapian Kabupaten Langkat.

Untuk mengetahui sampai dimana kepuasan masyarakat Kecamatan Salapian mengenai Kualitas Pelayanan Administrasi Pertanahan.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Praktis**

Dengan dilakukan Penelitian ini sangat besar harapan peneliti untuk dapat memberi masukan, saran serta ide-ide kreatif dalam pelaksanaan sistem administrasi pertanahan bagi Pemerintah Kecamatan Salapian Kabupaten Langkat serta memberi masukan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan peran serta fungsinya.



### **1.4.2. Manfaat Teoritis**

Peneliti juga mengharapkan dapat memberi tambahan wawasan ilmu pengetahuan dalam lembaga pendidikan melalui Penelitian ini, khususnya sebagai pelengkap bahan studi administrasi publik tentang gambaran langsung analisis kualitas pelayanan administrasi pertanahan diKecamatan Salapian Kabupaten Langkat.

### **1.5. Kerangka Konseptual**

Peneliti melalui Penelitian ini bertujuan untuk memberikan wacana secara mendetail, karena permasalahan yang terkait dengan analisis kualitas pelayanan administrasi pertanahan diKecamatan Salapian Kabupaten Langkat. Didalam penelitian ini terdapat faktor-faktor dan tingkat kepuasan dalam pelayanan terhadap pembuatan administrasi pertanahan diKecamatan Salapian.

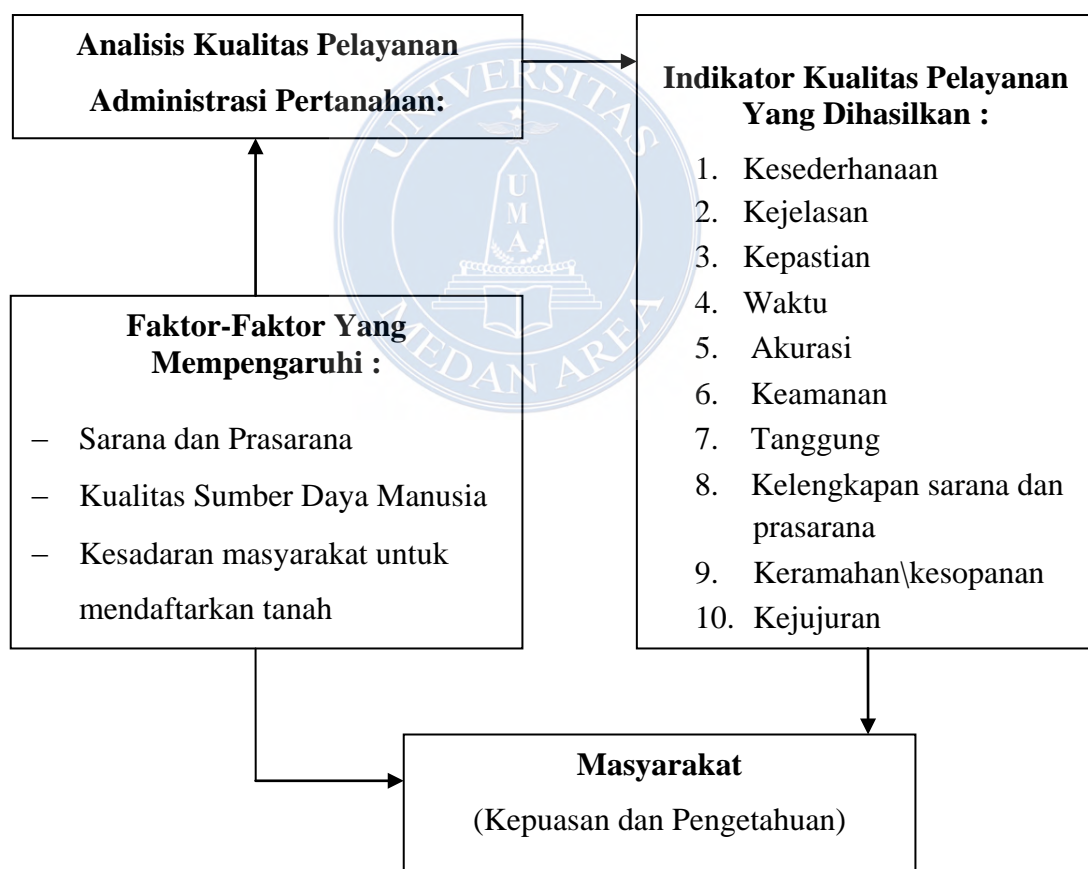
Tugas pemerintah baik dari provinsi hingga desa khususnya pada kecamatan antara lain memberi pelayanan, dalam kaitanya ini, Ndaraha (1973:14) menyatakan bahwa pemerintah adalah badan yang memproduksi, mendistribusikan atau menjual alat pemenuhan kebutuhan rakyat berbentuk jasa public, dan layanan sipil.

Oleh karena itu pemerintah setiap melaksanakan tugas dan kewajibannya aparatur pemerintah diharapkan menempatkan dirinya sebagai pelayan masyarakat bukan sebaliknya, hal ini sesuai dengan pendapat Rasyid (1974:14), bahwa : Pemerintah bukanlah lapangan pekerjaan yang menjadikan kesenangan hidup material yang berlebihan bagi aparatur, karena kebutuhan pengabdian dan pelayanan yang diharapkan dari mereka, justru adalah bagaimana memberikan

kesenangan kepada orang banyak, dengan demikian seseorang yang masuk bekerja dilingkungan pemerintahan dengan motivasi untuk menjadi kaya pasti salah pilih.

Untuk mengetahui tingkat kepuasan masyarakat dapat dilihat dari perasaan senang atau kecewa dari masyarakat yang mendaftarkan tanah miliknya, dalam hal ini analisis pelayanan administrasi pertanahan memiliki beberapa indikator yang diamati berupa :

**Gambar 1**  
Pelayanan Administrasi Pertanahan, Pengaruh dan Indikator yang Dihasilkan



**Indikator Kualitas Pelayanan :**

1. Kesederhanaan pelayanan dimana pelayanan yang diberikan oleh Kantor Kecamatan dianggap masyarakat mudah baik secara administrasi, biaya dan pelayanan yang diberikan sesuai dengan standart pelayanan yang ada.
2. Kejelasan pelayanan dimana pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus mudah dimengerti oleh masyarakat dimana pelayanan yang diberikan dipusatkan pada satu bidang saja di Kantor Kecamatan.
3. Kepastian pelayanan dimana masyarakat mendapat kepastian waktu, biaya, hasil, keamanan dan ketertiban dalam pendaftaran atas kepemilikan tanah mereka.
4. Waktu pelayanan dimana masyarakat mendapat kepastian waktu pelayanan oleh Kantor Kecamatan dalam pendaftaran Hak atas Tanah mereka yang dimulai dari proses pendaftaran sampai dengan proses penerbitan.
5. Akurasi Waktu dimana pelayanan yang diberikan harus mengakuratkan waktu yang ada sehingga tidak banyak waktu yang terbuang dalam proses pendafrtan kepemilikan Hak atas Tanah mereka.
6. Keamanan Pelayanan dimana Kantor Kecamatan harus menjaga dan menjamin keamanan dokumen tanah milik masyarakat yang sedang dalam proses pembuatan Akta Pertanahan mereka.
7. Tanggung Jawab dimana kantor kecamatan harus bertanggung jawab atas segala kesalahan dan kehilangan atas dokumen tanah milik masyarakat apabila kesalahan dan kehilang terjadi pada saat proses pendaftaran.

8. Kelengkapan Sarana dan Prasarana dimana kantor kecamatan harus menyediakan sarana dan prasarana yang mendukung dalam pendaftaran hak kepemilikan atas tanah tersebut dimulai dari sarana dan prasarana di kantor sampai dengan di lokasi tanah yang akan di daftarkan karena akan dilakukan pengukuran.
9. Keramahan dan kesopanan dimana ini dituntut pada semua pemberi pelayanan kepada masyarakat, tidak saja di kantor Kecamatan.
10. Kejujuran didalam memberikan pelayanan harus jujur baik secara admitrasi,biaya,waktu.

**Faktor-Faktor yang mempengaruhi :**

1. Sarana dan Prasarana masih kurang lengkanya sarana dan prasarana yang ada terlebih prasarana dilokasi dimana pengukuran yang dilakukan pada tingkat kecamatan masi dilakukan secara manual sehingga hasil yang diperoleh belum maksimal.
2. Kualitas sumber daya manusia dimana penetapan petugas pada bidang pertanahan dikantor kecamatan masi banyak yang belum sesuai dengan latar belakan pendidikan, jadi petugas ini bekerja hanya berdasarkan pengalaman yang diberikan oleh petugas terdahulu atau secara turun temurun.
3. Kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanah masi rendah dikarena faktor sumber daya manusia masyarakat yang rendah, sehingga mereka merasa legalitas kepemilikan tanah tidak begitu penting karena banyak masyarakat beranggapan mereka sudah mengelola tanah tersebut secara turun temurun sehingga tidak perlu lagi untuk mendaftarkan pada kantor Kecamatan.

Dalam hal ini masyarakat merupakan faktor utama yang mempengaruhi analisis kualitas pelayanan administrasi pertanahan ini, karena masyarakat dijadikan sebagai penerima pelayanan secara langsung.

