

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Tantangan yang makin kompetitif di Indonesia dalam era globalisasi ini meningkatkan tuntutan masyarakat atas pelayanan publik yang prima, dan menuntut terwujudnya kebijakan pemerintah sebagai *agent of change*, agen pembaharu di masyarakat. Dengan adanya pelayanan yang terbaik dan memuaskan, pemerintah berharap masyarakat puas akan pelayanan yang diberikan sehingga membangun kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah. Kinerja pemerintah menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan pelayanan publik yang berkualitas. Kepuasan masyarakat terhadap pelayanan dan kualitas pelayanan publik menjadi aspek vital untuk eksistensi suatu organisasi/instansi. Kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik tidak dapat dicapai dengan mudah. Masyarakat di era globalisasi ini lebih teredukasi dan memahami haknya, bahkan masyarakat sekarang cenderung lebih memperhatikan semua haknya dengan semaksimal mungkin untuk mendapatkan kepuasan pemenuhan kebutuhan, terutama dalam pelayanan publik. Adapun dalam penelitian ini salah satu bentuk pelayanan publik yang akan diteliti lebih mendalam yaitu terkait pelayanan sertifikasi percepatan tanah di Kabupaten Kotawaringin Barat.

Saat ini peneliti melihat bahwa kebutuhan masyarakat di Kabupaten Kotawaringin Barat akan kepengurusan legalitas tanah menjadi semakin meningkat dan meningkatnya kebutuhan ini pasti juga diikuti dengan

meningkatnya permasalahan yang dialami oleh masyarakat dalam mendapatkan hak akan kepastian hukum pada tanah pribadinya.

Oleh karena itu untuk memperoleh kepastian hak dan kepastian hukum hak atas tanah serta menjaga agar tidak timbul permasalahan sengketa atas tanah, pemerintah telah mengaturnya dalam Undang Undang Pokok Agraria untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia yang terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia”

Adapun permasalahan yang saat ini terlihat terkait Penetapan Hak dan pendaftaran Tanah (PHPT) seperti yang dikemukakan oleh Direktur Jendral (Dirjen) PHPT Suyus Windayana bahwa jumlah total bidang tanah di Indonesia yaitu kurang lebih 126 juta bidang tanah baru sebanyak 82 juta bidang tanah yang telah didaftarkan hingga tahun 2020, ini berarti tanah yang belum didaftarkan ada 35 % sehingga ini dapat disimpulkan bahwa pemerintah belum lebih matang dalam melakukan perencanaan serta langkah strategis yang tepat untuk dapat mencapai target program PTSL tersebut. Belum maksimalnya hasil yang ditargetkan oleh pemerintah, juga dialami oleh kantor pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat hal ini dapat terlihat dari Tabel 1.1 mengenai progress PTSL dari tahun 2017 – 2020

**Tabel 1.1**  
**Progress PTSL Di Kantor Pertanahan Kotawaringin Barat**  
**Tahun 2017-2020**

Tahun	Target PBT	Target SHAT	Pemetaan	Pemberkasan	Realisasi PBT	Realisasi SHAT
2017	6.972	6.972	4.711	5.159	74%	68%
2018	12.000	12.000	11.182	10.908	91%	93%
2019	500	500	449	449	90%	90%
2020	9.105	2.842	2.700	8.900	98%	95%

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat, 2021

Dari tabel 1.1 terlihat dari tahun 2017 hingga tahun 2020 realisasi pemberian Peta Bidang Tanah (PBT) dan Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) mengalami fluktuasi setiap tahunnya. Berdasarkan tabel tersebut maka dapat disimpulkan bahwa realisasi pemberian Peta Bidang Tanah (PBT) pada tahun 2018 meningkat sebanyak 18% dan pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) meningkat sebanyak 24% jika dibandingkan dengan tahun 2017. Pemberian Peta Bidang Tanah (PBT) pada tahun 2019 mengalami penurunan sebanyak 1,1% dan pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) mengalami penurunan sebanyak 3,3% jika dibandingkan dengan tahun 2018. Pada tahun 2020 pemberian Peta Bidang Tanah (PBT) meningkat sebanyak 8,9% dan pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah (SHAT) meningkat sebanyak 5,25% jika dibandingkan dengan tahun 2019. Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa hasil yang belum maksimal dalam realisasi PBT dan SHAT dikarenakan kurang maksimalnya pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan – kebijakan yang ada serta terkait pula dengan pelayanan petugas kepada masyarakat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat juga masih

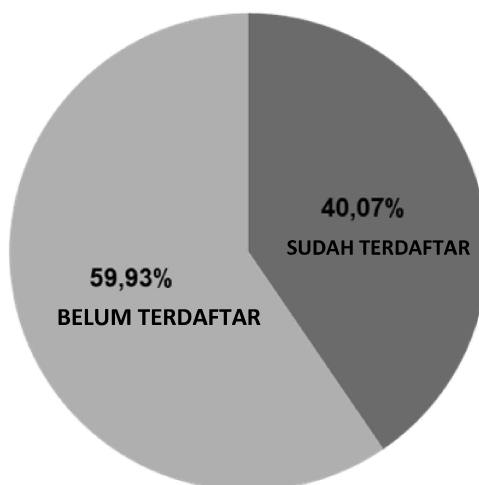
tergolong lambat dan berbeli-belit, dimana pelayanan publik yang di lakukan oleh administrator publik kepada masyarakat yang buruk, lamban dan rumit membuat masyarakat enggan untuk mengurus pendataan (Rohayatin et al., 2018).

Selain itu berdasarkan hasil *crosscheck* peneliti dengan 80 orang warga yang ikut mendaftarkan program PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat juga mengeluhkan mengenai proses pengurusan sertifikat yang lama, rumit dan membutuhkan biaya yang mahal dalam kepengurusan seperti salah satunya biaya BPHTB yang mahal, patok batas yang ditanggung oleh pemilik lahan, dan materai sehingga mengakibatkan kesadaran dan minat masyarakat di desa / kelurahan Kabupaten Kotawaringin Barat dalam mengurus legalitas tanahnya menjadi kurang. Terkait besarnya biaya pajak pengurusan BPHTB oleh masyarakat di Kabupaten Kotawaringin Barat maka Bapenda Kotawaringin Barat telah memberikan solusi berupa penerbitan layanan *online system e-BPHTB* dimana dengan sistem berbasis *online* adalah salah satu cara Bapenda Kotawaringin Barat memberikan kemudahan pelayanan pajak daerah khususnya e-BPHTB yang saat ini sudah berjalan selama kurang lebih 3 bulan, dimana layanan ini telah ditandatangani Berita Acara Kesepakatan oleh Kepala Bapenda, Kepala Kantah ATR/BPN, Pimpinan Bank Kalimantan Tengah Cabang Pangkalan Bun dan Ketua Pengda IPPAT Kotawaringin Barat pada Agustus 2021. Dengan adanya layanan e-BPHTB ini merupakan salah satu bentuk implementasi kebijakan Surat Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi RI No : B/7502/KSP.00/01-16/09/2019 tanggal 10 September 2019 perihal Tindak Lanjut Rapat Koordinasi Penertiban Aset dan Optimalisasi Pendapatan Daerah sehingga

layanan ini bisa meminimalisir adanya pungutan liar dari oknum petugas yang meminta bayaran terlalu tinggi dari masyarakat sehingga apabila masih ada masyarakat Kotawaringin Barat yang merasa keberatan dalam pembayaran pajak BPHTB, pemerintah mengeluarkan regulasi yaitu Peraturan Bupati Kotawaringin Barat Nomor 16 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pemberian Pengurangan BPHTB.

Selain itu administrasi pertanahan yang belum diberlakukan dengan tertib, dinilai dapat menjadikan sengketa hak atas tanah. Saat ini di Indonesia bidang tanah yang sudah tercatat atau bersertifikat sejumlah 50.482.072 bidang atau sebesar 40,07% dari total 126.000.037 bidang tanah, sedangkan bidang tanah yang belum terdaftar atau belum bersertifikat sejumlah 75.517.965 bidang atau sebesar 59,93% dari total 126.000.037 bidang tanah. (Kementerian ATR/BPN, 2017). Hal ini menunjukkan bahwa potensi-potensi atas kemanfaatan atas tanah masih belum dilaksanakan secara optimal. Hal ini juga dapat dilihat pada gambar 1.1

**Gambar 1.1**  
**Data Bidang Tanah Terdaftar Di Indonesia**



Sumber : Kementerian ATR/BPN 2020

Berdasarkan gambar 1.1 diantara berbagai permasalahan di bidang pertanahan yang paling menonjol adalah masalah pembuatan Sertifikat Hak Milik (SHM). Hal yang menjadi perhatian pemerintah dalam proses pembuatan sertifikasi tanah adalah lambatnya proses pembuatan sertifikat tanah. Berbagai cara dilakukan pemerintah untuk mengatasi masalah tersebut, salah satunya pemerintah melalui Kementerian ATR / BPN pada tahun 2016 yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional mencanangkan program preferensi dalam negeri berupa percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Selain itu ada juga kasus yang diangkat oleh media *online borneonews.co.id* tahun 2021 juga memberitakan mengenai masih adanya kasus tumpang tindih lahan antara PT Perusahaan Nusantara (PTPN) XIII dengan petani plasma di Kecamatan Pangkalan Banteng Kabupaten Kotawaringin Barat yang tidak kunjung selesai hingga saat ini padahal kasus sengketa tersebut telah lama terjadi dan baru saat ini dicarikan solusinya, adapun permasalahannya berupa sertifikat lahan plasma masyarakat yang tidak segera diterbitkan padahal sudah lunas, ada pula yang sertifikat sudah terbut namun belum diterima lahan plasmanya serta ada pula masyarakat yang masih sangkutan dengan perbankan.

Berdasarkan permasalahan – permasalahan yang dipaparkan di atas maka inilah yang melatarbelakangi peneliti untuk memperdalam serta mengevaluasi kemabali terkait implementasi kebijakan pemerintah terkait PTSL di Kabupaten Kotawaringin Barat. PTSL merupakan metode pendataan tanah pertama kali yang pelaksanaannya dilakukan bersamaan dengan memuat seluruh obyek bidang

tanah yang belum pernah didaftarkan di kelurahan/desa atau nama lain yang sejenis. Pemerintah berharap dengan adanya program ini, dapat memberi kepastian hukum dan jaminan hak atas tanah masyarakat. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dituangkan dalam Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh Wilayah Republik Indonesia. Bentuk implementasi kewajiban pemerintah dalam memberikan kejelasan hukum, jaminan dan pengamanan atas kepemilikan tanah rakyat dapat dilihat melalui program PTSL ini. Manfaat lainnya yang akan diperoleh masyarakat adalah tanah bersertifikat bisa diajukan untuk modal bantuan usaha demi meningkatkan taraf hidup kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan program PTSL meliputi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, semua bidang tanah tanpa kecuali, baik bidang tanah yang tidak mempunyai hak atas tanah maupun bidang tanah pribadi, baik tanah milik Pemerintah / Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara / Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, tanah negara, kawasan hutan, tanah transmigrasi, tanah masyarakat hukum adat, objek landreform dan bidang tanah lainnya (Saena, 2018). Disiplin dalam pembukuan sertifikat tanah ini tentunya dapat menciptakan pertanggung jawaban hukum kepemilikan tanah individu, baik kepemilikan yang difungsikan sebagai properti atau lainnya, oleh karena itu pemerintah harus mengutamakan tindakan pendaftaran tanah agar proses perubahan, pemisahan dan penggunaan lain atas

tanah dapat diawasi dengan baik (Zakwani et al., 2019). Bila pembukuan sertifikat tanah ini bisa tercapai, maka prinsip *good governance* dapat terealisasi dan manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat.

Di Indonesia sendiri implementasi *New Public Service* sudah cukup lama menjadi pembicaraan dan berupaya untuk diwujudkan. Masih buruknya pandangan masyarakat terhadap sektor penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia menjadi motivasi pemerintah untuk melakukan perubahan yang lebih baik dalam pelayanan publik. Salah satu strategi untuk menciptakan perubahan pelayanan publik yang efisien adalah fokus pada prinsip-prinsip *good governance* seperti akuntabilitas, transparansi, integritas pemerintah. Untuk memajukan suatu jasa publik yang memihak rakyat maka preferensi terhadap *The New Public Service* (NPS) diyakini mampu melahirkan suatu modifikasi yang nyata dalam keadaan birokrasi pemerintahan.

Dalam teori yang diungkapkan oleh (Denhardt & Denhardt, 2000) paradigma *The New Public Service* pada umumnya memiliki perseptif adanya fakta partisipasi negara yang kurang berhasil dalam menggerakkan roda pembangunan. Negara yang melakukan kecurangan dalam bidang ekonomi dan birokratis diduga menjadi salah satu awal mula penyebab kegagalan pembangunan. Oleh karenanya Pemerintah harus berupaya membangun kepercayaan dan partisipasi dengan warga negara (Andriani, 2018). Berdasarkan sudut pandang *New Public Service*, bahwa pelayanan jasa publik seharusnya dilakukan secara kooperatif di mana harus lebih mengutamakan diri kepada kebutuhan masyarakatnya dengan berasas pada strategi yang berdaya guna sesuai

yang diharapkan (Garpersz, 1997) Penyelenggara pelayanan harus memahami hal penting apa saja yang menjadi harapan dan kepuasan pelanggannya. Pemahaman penyelenggara pelayanan terhadap suara pelanggan adalah suatu isyarat untuk meningkatkan kualitas, mutu dan produktivitas untuk mendapatkan kepuasan pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan. Tuntutan publik terhadap prinsip *good governance* diwujudkan pemerintah dengan melakukan inovasi-inovasi yang mengarahkan penyelenggara pelayanan publik untuk meningkatkan kinerjanya (Mirnasari, 2013) termasuk dalam urusan pertanahan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan (Kurniasih & Pratisti, 2016) mengenai peningkatan kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kota Semarang menyebutkan bahwa pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kota Semarang selalu memiliki peningkatan setiap tahunnya. Akan tetapi pelayanan pertanahan mengalami permasalahan klasik seperti proses yang lamban, bertele-tele dan tidak transparan seiring dengan semakin meningkatnya jumlah pemohon. Penelitian yang dilakukan oleh (Muflihtun, 2018) mengenai perubahan sistem Pengecekan Sertifikat Hak atas tanah dari manual menjadi sistem *online* di Kabupaten Sleman. Adapun bentuk inovasi dalam meningkatkan pelayanan pertanahan di Kabupaten Sleman tsb adalah pengecekan sertifikat *online* agar pelayanan yang diberikan BPN menjadi akuntabel, efektif, efisien, dan transparan. Dalam praktiknya, petugas pengecekan sertifikat masih mendapati berbagai masalah, oleh karena itu pelaksanaan sistem pelayanan sertifikat secara *online* di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman melakukan inovasi dalam

menerapkan sistem pelayanan dengan mengacu pada asas sederhana dan asas aman agar memberikan kemudahan kepada masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh (Lany, 2015) tentang Layanan Rakyat Sertifikat Tanah (LARASITA) di Kantor Pertanahan Kabupaten Trenggalek diperoleh hasil yang kurang memuaskan, pelayanan yang lama, tidak tepat waktu, kurang transparan, kurang akuntabel, pelayanan yang rumit dan berbelit-belit sehingga perlu dievaluasi dan ditingkatkan. Tuntutan terhadap pemerintah dari masyarakat ini mendorong pemerintah agar dapat memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan pertanahan dengan maksimal demi kepuasan dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Adapun salah satu kawasan yang melakukan prosedur inovatif PTSL adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat. Jajaran Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat mempunyai andil yang cukup besar dalam pelayanan dibidang pertanahan di wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat. Seiring paradigma baru pengelolaan pemerintah yang baik (*good governance*), Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat telah bertekad akan memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik. Kementerian ATR/BPN menyediakan informasi pertanahan untuk mengakomodasi informasi tentang status bidang tanah yang sudah terdaftar/bersertifikat berupa data tekstual/grafikal. Intensitas layanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat cukup tinggi yang didominasi permohonan layanan pertanahan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) rata-rata per bulan mencapai 80%.

Untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam memenuhi kepuasan pengguna jasa layanan pertanahan maka diperlukan kajian tentang masalah ini. Melalui penelitian ini, Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat dapat memperoleh informasi tentang tuntutan masyarakat dan kinerja layanan pertanahan sehingga ke depannya dapat melakukan perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat. Berdasarkan permasalahan di atas maka penelitian ini perlu dilakukan secara mendalam untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai implementasi percepatan pendaftaran tanah melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat. Oleh karena itu, pertanyaan penelitian dirumuskan sebagai **“Mengapa implementasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat Belum Maksimal?”**

## **1.2. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah dan penelitian terdahulu yang telah dijabarkan di atas maka dapat diidentifikasi masalahnya sebagai berikut:

- a. Masih rendahnya jumlah bidang tanah terdaftar di Indonesia selama kurang lebih 57 tahun sejak diterbitkan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).
- b. Belum optimalnya upaya Pemerintah dalam percepatan pendaftaran tanah melalui berbagai program dan kebijakan pertanahan.

- c. Proses pembuatan sertifikat tanah membutuhkan waktu yang lama, prosedur yang rumit dan berbelit-belit serta biaya mahal.
- d. Kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat (desa/kelurahan) dalam mengurus status hak atas tanah (sertifikat) secara mandiri, lebih mengharapkan bantuan dari pemerintah (PRONA, PTSL, Redistribusi Tanah)

Berdasarkan identifikasi permasalahan tersebut di atas, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1. Bagaimana implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat yang ada saat ini dan mengapa belum maksimal ?
- 2. Apa saja faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat ?

### **1.3.Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, tujuan yang ingin dicapai dari pengkajian ini adalah sebagai berikut :

- a) Untuk menganalisis implementasi kebijakan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat.
- b) Untuk menganalisis faktor-faktor penghambat implementasi PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat.

#### **1.4.Kegunaan Penelitian**

Mengacu pada tujuan penelitian ini maka hasil penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan dalam pelayanan publik baik secara langsung maupun tidak langsung. Kegunaan dalam pengkajian ini adalah :

1. Diharapkan hasil pengkajian ini dapat memberikan masukan dalam meningkatkan kinerja untuk kesuksesan program PTSL kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat.
2. Hasil pengkajian ini dapat menjadi referensi secara akademis bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang adminidtrasi publik dan pengkajian selanjutnya.