

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah memiliki arti penting bagi kehidupan manusia yang dapat dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga diperlukan keterlibatan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk mengatur hal tersebut sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”<sup>1</sup>.

Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Republik Indonesia, dalam Pasal 2 ayat (3) disebutkan bahwa wewenang yang bersumber dari hak menguasai oleh negara atas bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan untuk kepentingan kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan masyarakat dan negara yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur<sup>2</sup>. Dalam Pasal 19 ayat (1) Undang Undang Pokok-Pokok Agraria Tahun 1960 disebutkan juga bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut

---

<sup>1</sup> Indonesia, Undang Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (3).

<sup>2</sup> Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Bayu Media Publishing, Malang, 2007, hlm. 2.

ketentuan yang diatur melalui peraturan pemerintah”.<sup>3</sup>

Ketentuan tersebut ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di Indonesia, sehingga para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan berhak mendaftarkan tanahnya dengan tujuan untuk memperoleh tanda bukti yang sah berupa sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan tanah<sup>4</sup>. Menyikapi isi dan ketentuan dari UUPA tahun 1960 tersebut, Pemerintah Pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Atas dasar peraturan ini, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah selanjutnya melaksanakan Program Operasional Nasional (Propnas) yang sudah dijalankan sejak tahun 2017 dengan tujuan membagikan lima juta sertifikat hak atas kepemilikan tanah di seluruh wilayah Indonesia<sup>5</sup>.

Pelaksanaan pengaturan tanah, penggunaan tanah, dan pemilikan atas tanah perlu diarahkan agar bisa terjamin tertib di bidang hukum pertanahan dan administrasi pertanahan sehingga kepastian hukum dalam bidang pertanahan bisa terwujud, mengingat masih terdapat banyak permasalahan yang muncul di bidang pertanahan apabila tidak dikelola secara baik dan benar. Adanya

---

<sup>3</sup> Indonesia, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 19 ayat (1).

<sup>4</sup> Bachtiar Effendy, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 10.

<sup>5</sup> Melani, Agustina. “Jokowi Targetkan BPN Terbitkan 7 Juta Sertifikat Tanah”. 2018. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3222344/jokowi-targetkan-bpn-terbitkan-7-juta-sertifikat-tanah-pada-2018>, akses tanggal 10 September 2019.

kepastian hukum akan menimbulkan rasa aman bagi setiap perbuatan hukum yang dilakukan. Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, telah dibentuk Undang Undang Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang meletakkan kewajiban pada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, disamping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>6</sup>.

Jaminan kepastian hukum ini tercatat dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 yang berbunyi “untuk menjamin kepastian hukum hak dan tanah oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”<sup>7</sup>. Pengertian pemilikan tanah, penguasaan tanah, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan pendaftaran tanah oleh masyarakat atau badan hukum ke kantor pertanahan agar bisa memperoleh kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasai, digunakan, atau dimilikinya.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah nonkementrian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembentukan BPN telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional<sup>8</sup>. Salah satu tugas

---

<sup>6</sup> Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 19.

<sup>7</sup> *Ibid.*,

<sup>8</sup> Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

pokok BPN sekaligus merupakan fungsi bagi BPN Kabupaten/Kota adalah melaksanakan pelayanan pertanahan bagi masyarakat. Oleh sebab itu, sudah menjadi suatu kewajaran apabila pelaksanaan tugas BPN selalu menjadi salah satu pusat perhatian publik umum<sup>9</sup>. Peningkatan pelayanan pertanahan kepada masyarakat mempunyai aspek yang sangat luas, dari tingkat kebijakan termasuk penerbitan ketentuan peraturan yang diperlukan sampai tingkat pelaksanaannya. Masalah pertanahan menyangkut dua sisi kepentingan. *Pertama*, kepentingan Pemerintah Daerah untuk melakukan regulasi terhadap kegiatan tertentu yang dilakukan oleh masyarakat agar sesuai dengan perencanaan, kondisi, dan kebutuhan Pemerintah Daerah. *Kedua*, kepentingan kebutuhan masyarakat untuk memperoleh informasi dan kepastian hukum dalam melakukan penggarapan tanah dan hak-hak atas tanah yang mempunyai efek di bidang sosial, ekonomi, politik dan sebagainya<sup>10</sup>.

Faktanya seiring semakin meluasnya keterbukaan informasi publik di Indonesia, Instansi Pemerintah di bidang pertanahan juga tidak terlepas dari sorotan publik yang membutuhkan informasi di bidang pertanahan. Adapun jenis informasi yang diminta kepada seluruh instansi pertanahan meliputi Penerbitan Surat Hak Milik, Hak Guna Usaha, Akta Jual Beli, Status Kepemilikan Tanah, Daftar Tanah Terlantar, Surat *Erfacht Verponding Adfelling*, Pembebasan Tanah dan Peta Topografi. Sebagian permohonan penyelesaian sengketa ke Komisi Informasi ini timbul karena instansi

---

<sup>9</sup> *Ibid.*,

<sup>10</sup> *Ibid.*,

pertanahan mengecualikan informasi tertentu sehingga tidak dapat diberikan kepada pemohon<sup>11</sup>.

Argumentasi yang menyertai perdebatan mengenai terbuka atau tidaknya berbagai informasi dalam urusan pertanahan di Indonesia, instansi pertanahan kerap kali memunculkan alasan pengecualian bahwa informasi yang diminta adalah informasi yang terdapat di dalam warkah (pendaftaran tanah) dan merupakan informasi yang dikecualikan. Hal ini dikarenakan Pasal 187 Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 menyatakan bahwa “informasi tentang data fisik dan yuridis pada peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah, terbuka untuk umum dan dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan secara *visual* atau tertulis, namun pemberiannya dalam bentuk surat keterangan pendaftaran tanah<sup>12</sup>”. Ketentuan dalam Pasal tersebut seringkali ditafsirkan sebagai bentuk informasi pertanahan yang hanya dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan selaku pemegang hak, pemerintah, atau instansi penegak hukum.

Pasca diundangkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perka BPN) Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan BPN, Pasal 12 ayat (4) huruf i menyatakan bahwa informasi buku tanah, surat ukur, dan warkahnya adalah informasi yang

---

<sup>11</sup> *Term of References Focus Group Discussion, Informasi Publik tentang Dokumentasi Pertanahan*, Komisi Informasi Republik Indonesia, Jakarta, 2016, hlm. 4.

<sup>12</sup> *Ibid.*,

dikecualikan<sup>13</sup>. Perka BPN mengatur informasi yang dikecualikan ini tampak secara langsung menafsirkan ketentuan Pasal 187 Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997 sebagai perintah yang menyatakan bahwa informasi tentang data fisik dan yuridis tanah merupakan informasi yang sifatnya rahasia sehingga tidak dapat diberikan kepada publik<sup>14</sup>. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 Perka BPN Nomor 6 Tahun 2013 yang menyatakan bahwa informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (4) hanya dapat diberikan kepada instansi pemerintah dalam hal menjalankan tugasnya membutuhkan informasi dari BPN dan bersifat *kasuistis* atau penalaran yang berupaya menyelesaikan masalah moral dengan memperluas aturan teoritis dari kasus tertentu<sup>15</sup>.

Rendahnya keterbukaan instansi BPN dalam hal memberikan informasi pengurusan hak atas tanah kepada masyarakat kerap kali memunculkan permasalahan. Permasalahan-permasalahan tersebut sebagaimana dijelaskan oleh Komisi Informasi Republik Indonesia yang mencatat terdapat 41 (empat puluh satu) daftar sengketa pertanahan dalam buku registrasi terhitung mulai tahun 2012-2015. Jumlah tersebut meliputi 8 (delapan) sengketa yang melibatkan BPN Republik Indonesia, 4 (empat) sengketa melibatkan Kantor Wilayah, Pertanahan dan 29 (dua puluh sembilan

---

<sup>13</sup> Indonesia, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perka BPN) Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan BPN, Pasal 12 ayat (4) huruf i.

<sup>14</sup> Indonesia, Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 187.

<sup>15</sup> *Ibid.*,

sengketa melibatkan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota<sup>16</sup>.

Partisipasi program Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap (PTSL) di Kabupaten Kulon Progo rendah, warga enggan repot urus sertifikat tanah. Masyarakat Kulon Progo kurang antusias mengurus sertifikasi tanahnya dengan beragam alasan. Kantor Pertanahan/Badan Pertanahan Kulon Progo pada tahun 2018 menargetkan ada 20.200 (dua puluh ribu dua ratus) bidang tanah yang dapat disertifikatkan melalui program (PTSL)<sup>17</sup>. Letaknya tersebar di 12 Kecamatan, antara lain wilayah Kecamatan Kokap, Wates, Sentolo, Naggulan, Kalibawang, dan Samigaluh. Sekitar 10.200 (sepuluh ribu dua ratus) bidang tanah di antaranya diukur oleh BPN Kulon Progo dan sisanya dilakukan secara swakelola masyarakat. Jumlah bidang tanah yang diikutsertakan dalam program (PTSL) tahun 2018 mengalami peningkatan. Pada tahun 2017 jumlah bidang tanah yang tersertifikasi sebanyak 15.400 (lima belas ribu empat ratus) bidang tanah<sup>18</sup>. Pihak Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo sudah melakukan pengukuran di wilayah sasaran pensertifikatan namun antusias warga sangat minim karena masyarakat enggan mengumpulkan berkas pensertifikatan tanah dengan alasan merasa repot. Terutama warga yang tidak tinggal di Kabupaten Kulon Progo meskipun tanahnya itu warisan. Rendahnya partisipasi masyarakat untuk mengumpulkan berkas menyebabkan proses sertifikasi di Kabupaten Kulon Progo terhenti<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Nugraha, Singgih Wahyu. "Partisipasi Program PTSL Rendah Warga Enggan Repot Urus Sertifikat Tanah". 2018. <https://jogja.tribunnews.com/2018/09/09/partisipasi-program-pts-lerendah-warga-enggan-repot-urus-sertifikat-tanah>, diakses tanggal 22 Oktober 2019.

<sup>18</sup> *Ibid.*,

<sup>19</sup> *Ibid.*,

Secara yuridis pelayanan publik di Indonesia telah memiliki pedoman yang harus dijalankan oleh aparatur negara. Pedoman tersebut didasarkan pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEM/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik<sup>20</sup>. Terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas (prima) merupakan salah satu ciri pemerintahan yang baik sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur negara. Terkait kebijakan pendayagunaan aparatur negara khususnya dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, maka ditetapkannya Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik<sup>21</sup>, sehingga diharapkan kualitas pelayanan publik oleh pemerintah kepada masyarakat dapat dilaksanakan dengan baik dan direspon secara baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Tujuan utama dalam pelayanan publik adalah agar pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat ditingkatkan oleh pemerintah. Umumnya, masyarakat selalu menginginkan pelayanan publik yang berkualitas. Hal ini sejalan dengan pendapat Sinambela yang menyatakan bahwa masyarakat selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari aparatur negara (Pemerintah), meskipun kemudian tuntutan tersebut tidak selalu sesuai harapan, sebab secara empiris pelayanan publik masih lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang melayani, bukan yang dilayani<sup>22</sup>. Terkait

---

<sup>20</sup> Indonesia, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEM/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

<sup>21</sup> Indonesia, Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

<sup>22</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 4.



penjelasan ini, maka diperlukan adanya asas keterbukaan dari pemerintah dalam pelayanan publik agar penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilakukan secara terbuka bagi masyarakat dari rencana kebijakan sampai dengan pelaksanaannya dan dapat dengan mudah diakses oleh semua kalangan publik apabila membutuhkan informasi<sup>23</sup>.

Asas keterbukaan tersebut apabila diimplementasikan secara sungguh-sungguh dalam pelayanan publik oleh pemerintah, maka pelaksanaan pelayanan publik dapat terselenggara dengan baik dan dapat memberikan kenyamanan dan kepastian hukum kepada masyarakat. Hal ini juga telah ditegaskan dan ditetapkan melalui Undang Undang Nomor 15 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik<sup>24</sup>. Undang Undang ini memberikan amanah bahwa setiap orang memiliki hak sebagai warga negara dalam mengakses informasi publik. Makna informasi publik menurut Pasal 1 Undang Undang Nomor 15 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggara negara, penyelenggara, dan/atau penyelenggara badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang Undang serta informasi lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan publik<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 282.

<sup>24</sup> Indonesia, Undang Undang Nomor 15 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 1.

<sup>25</sup> *Ibid.*,

Negara Republik Indonesia masih merupakan suatu negara agraris, dimana susunan kehidupan sebagian besar masyarakatnya termasuk dalam perekonomian agraris (sektor pertanian). Berdasarkan jalan pemikiran tersebut, agar tanah dapat digunakan sebaik-baiknya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka tanah pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat<sup>26</sup>. Tanah bagi bangsa Indonesia memiliki peran yang sangat penting sebagai penunjang pembangunan nasional untuk mewujudkan Indonesia menang, adil, dan makmur berdasarkan ketentuan Undang Undang Dasar 1945 dan Pancasila. Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu pelaksanaan suatu aturan hukum yang menjamin terselenggaranya pelayanan publik serta adanya kepastian hukum mengenai pendaftaran tanah di negara Republik Indonesia harus dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>27</sup>. Atas dasar uraian latar belakang masalah yang telah dijabarkan, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Asas Keterbukaan dalam Pelayanan Administrasi Pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo”**.

---

<sup>26</sup> Sunindhia, Y,W, dan Ninik Widiyanti, *Pembaruan Hukum Agraria Beberapa Pemikiran*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 135.

<sup>27</sup> *Ibid.*,

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat diajukan rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo?
2. Apa saja faktor yang menghambat pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini, adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan di kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan asas keterbukaan pelayanan administrasi pertanahan di kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penulisan hukum ini, sebagai berikut:

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan kontribusi pemikiran bagi perkembangan Ilmu Pengetahuan. Khususnya bagi perkembangan Ilmu Hukum Administrasi Negara dalam pelaksanaan pelayanan publik berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan administrasi pertanahan di kantor Badan Pertanahan Nasional.
- b. Memberikan pengetahuan bagi masyarakat mengenai pelaksanaan pelayanan publik kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan administrasi pertanahan di kantor Badan Pertanahan Nasional.

##### 2. Manfaat Praktis

Memberikan saran kepada aparaturnegara (pemerintah). Khususnya kepada Badan Pertanahan Nasional dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat kaitannya dengan penyelenggaraan administrasi pertanahan di kantor Badan Pertanahan Nasional untuk dapat melakukan evaluasi dan meningkatkan kinerja.

