

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pelayanan Administrasi Pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo

1. Deskripsi Tempat Penelitian

Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Kulon Progo berkedudukan dan beralamat di Jalan Kawijo, Kecamatan Pengasih, Kabupaten Kulon Progo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo adalah lembaga Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala BPN (sesuai Perpres No. 63 Tahun 2013) yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara Nasional, Regional dan Sektoral berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan¹.

Pada dasarnya tugas dan fungsi BPN Kabupaten Kulon Progo sama dengan tugas dan fungsi BPN RI, yaitu: melakukan perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan, melakukan perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan, melakukan koordinasi kebijakan perencanaan dan program di bidang pertanahan, melakukan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan, melakukan penyelenggaraan dan pelaksanaan *survey* pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan,

¹ <http://kab-kulonprogo.atrbpn.go.id/Tentang-Kami/Struktur-Organisasi.aspx>, diakses tanggal 25 Oktober 2019.

melayani pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum, hingga melakukan pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

a. Visi dan Misi

1) Visi:

Menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

2) Misi:

Mengembangkan dan menyelenggarakan politik dan kebijakan pertanahan untuk:

- a) Peningkatan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, serta pemantapan ketahanan pangan. peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dalam kaitannya dengan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T).
- b) Perwujudan tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem

pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara di kemudian hari.

- c) Keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat. Menguatkan lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan aspirasi rakyat secara luas.

b. Fungsi

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, BPN menyelenggarakan fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan.
- 2) Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan.
- 3) Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan.
- 4) Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan.
- 5) Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan.
- 6) Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum.
- 7) Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah.

- 8) Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus.
- 9) Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan.
- 10) Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah.
- 11) Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain.
- 12) Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan.
- 13) Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan.
- 14) Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan.
- 15) Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan.
- 16) Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan.
- 17) Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.
- 18) Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan.
- 19) Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan.
- 20) Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 21) Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundangundangan yang berlaku.

c. Agenda Kebijakan

Adapun beberapa Agenda Kebijakan BPN RI adalah sebagai berikut:

- 1) Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional.
- 2) Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia.
- 3) Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (land tenureship).
- 4) Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik.
- 5) Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.
- 6) Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia.
- 7) Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
- 8) Membangun data base pemilikan dan penguasaan tanah skala besar.
- 9) Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan.
- 10) Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional.
- 11) Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.

d. Empat Prinsip Pertanahan Nasional

Diawali dari tahun 2005, pertanahan nasional dibangun dan dikembangkan atas dasar empat (4) prinsip pengelolaan:

- 1) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat.
- 2) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada keadilan penguasaan dan kepemilikan tanah.
- 3) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan Kebangsaan Indonesia.
- 4) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada harmoni sosial.

Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Kulon Progo dalam melaksanakan pelayanan administrasi pertanahan kepada masyarakat selalu mengacu pada tugas dan fungsi yang diberikan oleh BPN Pusat Republik Indonesia. Adapun proses pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo dilaksanakan dengan ketentuan-ketentuan berikut:

2. Asas Keterbukaan Pelayanan Administrasi Pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo

Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 menjelaskan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan

penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sehubungan dengan pengertian pelayanan publik tersebut, dapat dipahami bahwa BPN Kabupaten Kulon Progo sebagai salah satu Lembaga Pemerintah Nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyelenggarakan pelaksanaan asas keterbukaan dalam memberikan pelayanan administrasi pertanahan kepada masyarakat. Sebagaimana dijelaskan oleh Ibu Siti Meimunah, selaku staf pelayanan administrasi pertanahan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo, bahwa:

“BPN Kabupaten Kulon Progo merupakan salah satu kantor wilayah yang berkedudukan di Kabupaten Kulon Progo selalu terbuka memberikan informasi kepada masyarakat yang ingin mengurus keperluan administrasi pertanahannya. Terkait asas keterbukaan kepada masyarakat, jelas kami pasti terbuka, karena pada prinsipnya BPN Kabupaten Kulon Progo hanya menjalankan segala peraturan dan ketentuan yang diberikan oleh BPN Pusat”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, tanggal 26 November 2019)².

Hasil data primer wawancara peneliti dengan Ibu Siti Meimunah di atas, dapat diketahui bahwa BPN Kabupaten Kulon Progo dalam memberikan pelayanan administrasi pertanahan kepada masyarakat dilakukan secara terbuka. Hasil ini, sesuai dengan penjelasan umum Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk

² Hasil Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, selaku Staff Pelayanan Administrasi BPN Kabupaten Kulon Progo.

memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang Undang Dasar Tahun 1945.

Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan BPN Kabupaten Kulon Progo dalam pelayanan administrasi pertanahan merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga Kulon Progo tentang peningkatan pelayanan publik dari BPN Kabupaten Kulon Progo sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban masyarakat serta terwujudnya tanggungjawab BPN Kabupaten Kulon Progo dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini ditegaskan Ibu Siti Meimunah, bahwa:

“Diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas dalam upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai asas-asas umum pemerintahan yang baik serta untuk memberikan perlindungan bagi setiap masyarakat yang mengurus administrasi tertanahnya”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)³.

Besarnya peran BPN Kabupaten Kulon Progo atas terciptanya penyelenggaraan pelaksanaan asas keterbukaan pelayanan administrasi pertanahan bagi masyarakat telah mendorong BPN Kabupaten Kulon Progo untuk melaksanakan reformasi di sistem pelayanannya. Kemudian dalam konsep *Governance* dalam proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat diharapkan dapat memberikan kebijakan yang cenderung menguntungkan bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik dari BPN Kabupaten

³ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

Kulon Progo terkait pengurusan administrasi pertanahan. Sebagaimana dijelaskan Ibu Siti Meimunah, bahwa:

“Asas keterbukaan dalam pelayanan publik yang diterapkan BPN Kabupaten Kulon Progo terkait pelayanan administrasi pertanahan bagi masyarakat yang ingin mengurus administrasi pertanahannya dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku untuk menjamin kepentingan umum, kepastian hak, partisipatif, dan kesamaan kedudukan tanpa mendiskriminasi pihak-pihak tertentu. Artinya melalui asas keterbukaan kami menjamin semua pelayanan yang diberikan kepada masyarakat adalah sama kedudukannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku di BPN”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)⁴.

Hasil data primer wawancara peneliti dengan Ibu Siti Meimunah, di atas dapat diketahui bahwa BPN Kabupaten Kulon Progo dalam memberikan pelayanan publik dalam hal pengurusan administrasi pertanahan kepada masyarakat Kulon Progo dilakukan melalui asas keterbukaan, dimana BPN Kabupaten Kulon Progo menjamin semua pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dalam hal kedudukan sama tanpa ada perlakuan diskriminasi atau mementingkan golongan kelompok dan perorangan tertentu terkait pelayanan administrasi pertanahan. Hasil ini, sejalan dengan Pasal 4 Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa perlindungan hukum mempunyai arti penting bagi masyarakat, sehingga penyelenggaraan pelayanan publik terhadap masyarakat harus didasarkan pada asas-asas keterbukaan seperti⁵:

⁴ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

⁵ *Ibid.*, Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Ps. 4.

a) Kepentingan Umum

Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan. Hal ini dijelaskan Ibu Siti Meimunah, bahwa:

“BPN Kabupaten Kulon Progo dalam memberikan pelayanan administrasi pertanahan kepada masyarakat selalu mengedepankan kepentingan umum. Proses pelaksanaannya juga disesuaikan pada tahapan pengurusan yang kami berlakukan melalui pelayanan loket”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)⁶.

b) Kepastian Hak

Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan. Hal ini menurut Ibu Siti Meimunah, bahwa:

“Semua proses pelaksanaan pengurusan administrasi pertanahan yang kami berikan kepada masyarakat melalui mekanisme yang berlaku. Mulai dari pemberian penjelasan umum terkait informasi hingga syarat-syarat yang harus dilengkapi pemohon yang ingin mengurus administrasi pertanahannya”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)⁷.

c) Kesamaan Hak

Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi. Dalam hal ini, Ibu Siti Meimunah memastikan, bahwa:

“BPN Kabupaten Kulon Progo dalam hal kesamaan hak semua masyarakat sama untuk mengurus administrasi pertanahannya. Intinya mengurus administrasi pertanahan itu simpel, selama pemohon memahami mekanisme yang berlaku

⁶ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

⁷ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

dan dalam pengajuan permohonannya semua berkasnya lengkap sesuai syarat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan oleh BPN Pusat. Kami ini kan hanya menjalankan amanat yang diberikan oleh BPN Pusat”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)⁸.

d) Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.

Penjelasan Ibu Siti Meimunah, bahwa:

“Dalam hal keseimbangan hak dan kewajiban untuk mengurus administrasi pertanahan semuanya jelas. Maksudnya hak adalah masyarakat wajib mendapatkan pelayanan dari BPN Kabupaten Kulon Progo, dan terkait kewajiban, ya kami harus mampu melayani masyarakat dengan sebaik mungkin, serta diberlakukannya juga kewajiban yang harus dipenuhi oleh masyarakat sebagai pemohon, yaitu melengkapi berkas permohonan dan membayar biaya administrasi pengurusan sertifikat tanahnya sesuai peraturan yang berlaku”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)⁹.

e) Keprofesionalan

Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugasnya. Terkait hal ini, Ibu Siti Meimunah menjelaskan, bahwa:

“Kami di BPN Kabupaten Kulon Progo sudah cukup dikatakan profesional dalam memberikan pelayanan administrasi pertanahan kepada masyarakat, karena penempatan petugas atau staf yang mengurus administrasi pertanahan sudah disesuaikan dengan kompetensinya masing-masing. Kami juga sering mengikuti pelatihan pengurusan administrasi pertanahan dan selalu melakukan update informasi-informasi terbaru mengenai peraturan dan pelaksanaan pelayanan

⁸ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

⁹ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

administrasi pertanahan”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)¹⁰.

f) Partisipatif

Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Hal ini ditegaskan Ibu Siti Meimunah, bahwa:

“Untuk menjamin pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan kepada masyarakat, maka kami juga melakukan sosialisasi informasi ketentuan dan syarat pengurusan administrasi pertanahan kepada masyarakat dengan melibatkan tokoh masyarakat, perangkat Desa, dan masyarakat umum yang bisa kami ajak kerjasama. Tujuannya juga untuk mendengarkan aspirasi masyarakat melalui dialog interaktif dalam suasana sosialisasi yang kami jalankan”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)¹¹.

g) Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif

Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.

Hal ini dijelaskan Ibu Siti Meimunah, bahwa:

“Yaa semua pelayanan administrasi yang kami berikan kepada masyarakat dilakukan secara adil. Untuk menjamin rasa keadilan bagi semua masyarakat, maka kami berlakukan pelayanan administrasi melalui loket 1 bagian pengecekan kelengkapan berkas, loket 2 pemberian kwitansi pembayaran, loket 3 bagian pengecekan berkas dan penentuan waktu pengukuran dan pengecekan lapangan oleh petugas, hingga dinyatakan data pemohon valid untuk diproses ke tahap penerbitan sertifikasi yang kami ajukan ke kantor BPN Wilayah untuk diteruskan pengecekannya ke BPN Pusat”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)¹².

¹⁰ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

¹¹ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

¹² *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

h) Keterbukaan

Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.

Dalam hal ini Ibu Siti Meimunah menegaskan, bahwa:

“Seluruh masyarakat Kulon Progo yang ingin mengurus administrasi pertanahannya dapat mengakses informasi syarat dan ketentuan pengurusan dan pengajuan permohonan administrasinya lewat internet. Disana semua informasinya lengkap. Kami juga memasang informasinya di papan info BPN Kabupaten Kulon Progo, dan jika masyarakat masih juga kurang paham bisa tanya langsung ke bagian petugas informasi umum BPN Kabupaten Kulon Progo”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)¹³.

i) Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan

Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terutama pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan. Terkait hal ini Ibu Siti Meimunah menjelaskan, bahwa:

“Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan di BPN Kabupaten Kulon Progo dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga hasil yang dikerjakan dapat dipertanggungjawabkan kepada negara dan masyarakat. Dalam kondisi tertentu, khusus bagi pemohon yang masuk kategori kelompok rentan usia atau tidak bisa mengurus sendiri secara langsung administrasinya ke BPN, bisa memberikan kuasa kepada orang diberi mandat dengan ketentuan harus menyertakan surat kuasa dengan materi cukup”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)¹⁴.

¹³ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

¹⁴ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

j) Ketepatan Waktu

Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan. Penjelasan Ibu Siti Meimunah terkait hal ini, adalah:

“BPN Kabupaten Kulon Progo selalu berusaha memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, termasuk juga dalam hal ketepatan waktu untuk menyelesaikan pengurusan administrasi pertanahan kepada masyarakat. Namun dalam kondisi tertentu kadang kami menemui kendala dilapangan berupa kurangnya tenaga pengukur atau pengecekan kepemilikan tanah yang diajukan pemohon. Ini kadang juga mempengaruhi waktu untuk penyelesaian penerbitan sertifikat tidak sesuai waktu yang ditentukan. Tapi secara umum selama ini masih bisa kami kontrol dan kami kerjakan sesuai waktu yang ditentukan”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)¹⁵.

k) Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan¹⁶

Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau. Sebagaimana dijelaskan Ibu Siti Meimunah, bahwa:

“BPN Kabupaten Kulon Progo selalu bekerja secara profesional dan terbuka kepada masyarakat yang ingin mengurus administrasi pertanahannya”.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, 26 November 2019)¹⁷.

Hasil data primer wawancara peneliti dengan Ibu Siti Meimunah, diketahui bahwa pelaksanaan asas keterbukaan pelayanan administrasi pertanahan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo telah menerapkan ketentuan Pasal 4 huruf h Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Hal ini sesuai dengan keterangan-keterangan wawancara yang dijelaskan Ibu Siti Meimunah selaku staf pelayanan

¹⁵ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

¹⁶ *Ibid.*,

¹⁷ *Ibid.*, Hasil Wawancara Ibu Siti Meimunah.

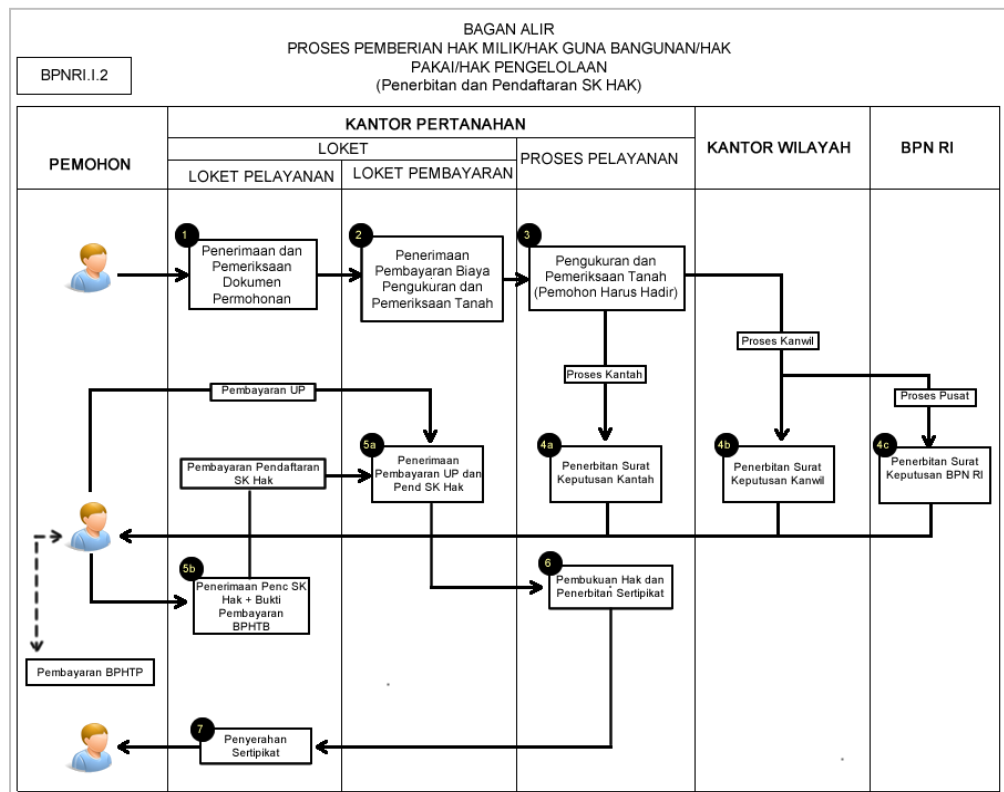
administrasi pertanahan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo. Artinya jika asas keterbukaan diimplementasikan secara sungguh-sungguh dalam pelayanan publik, maka pelaksanaan pelayanan publik dapat terselenggarakan secara baik dan memberikan kenyamanan bagi masyarakat dalam memperoleh pelayanan. Ibu Siti Meimunah juga menjelaskan bahwa masih terdapat kendala dari segi ketepatan waktu untuk penyelesaian berkas administrasi karena kurangnya tenaga dibagian pengecekan di lapangan, sehingga membuat proses pelayanan administrasi menjadi kurang optimal.

3. Pelayanan Administrasi Pertanahan Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo

Pelayanan administrasi pertanahan merupakan tahapan pelayanan yang diberikan pihak Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) Kabupaten Kulon Progo kepada masyarakat mengenai informasi syarat pengajuan dokumen pengurusan sertifikat, pemeriksaan kelengkapan berkas administrasi dan teknis lainnya seperti pengecekan di lapangan, hingga masuk pada proses penerbitan sertifikat tanah yang diberikan kepada pemegang hak atas kepemilikan tanah oleh Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo.

Hasil data primer wawancara peneliti dengan Ibu Siti Meimunah, selaku Staf Pelayanan Administrasi Pertanahan BPN Kabupaten Kulon Progo pada tanggal 26 Mei 2019, pukul 10.00-10.30 WIB, diketahui bahwa BPN Kabupaten Kulon Progo dalam memberikan pelayanan

administrasi pertanahan kepada masyarakat terlebih dahulu melakukan pemeriksaan beberapa dokumen, seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Bukti Kepemilikan Tanah, Blanko, dan Tanda Tangan dari Pejabat (Lurah) setempat. Terkait pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan di BPN Kabupaten Kulon Progo, maka BPN Kabupaten Kulon Progo memberlakukan sistem pelayanan administrasi melalui loket. Berikut Gambar Alur Pelayanan Administrasi Pertanahan di BPN Kabupaten Kulon Progo.



Gambar 3.1 Bagan Alur Proses Pelayanan Adminitrasi

Sistem pelayanan administrasi pertanahan di BPN Kabupaten Kulon Progo mengikuti aturan BPN RI (Pusat), dimana BPN Kabupaten Kulon merupakan Kantor Wilayah yang bertugas menghimpun data yang

nantinya diteruskan kepada pihak Kantor BPN RI (Pusat) sebagai pusat database¹⁸. Alur pelayanan administrasi pertanahan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo dilayani mulai dari proses pemohon mengajukan berkas permohonan pengurusan administrasi pertanahan ke loket pelayanan, setelah proses di loket pertama selesai selanjutnya pemohon akan berikan kwitansi pembayaran untuk diproses ke loket pembayaran. Setelah proses pembayaran dilakukan maka pemohon akan di proses untuk keperluan pengukuran dan pemeriksaan tanah. Selanjutnya berkas permohonan dinyatakan lengkap maka akan dikirim ke Kantor Wilayah (Kanwil) BPN untuk ditindaklanjuti berkas tersebut ke BPN RI, yang terakhir pemohon tinggal menunggu penyerahan sertifikat dari Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo.

a. Loket 1: Informasi Pelayanan

Petugas memberikan penjelasan kepada pemohon mengenai kelengkapan berkas pengurusan sertifikat pendaftaran tanah. Pemohon diminta untuk mengisi blanko pengukuran dan permohonan hak yang telah diberikan oleh petugas loket 1 (satu) sesuai dengan jenis pelayanan yang diinginkan pemohon.

b. Loket 2: Berkas Penerimaan Permohonan

Berkas pemohon telah diisi dengan benar oleh pemohon dan menyerahkan berkas permohonan pengukuran ke loket 2a disertai tanda terima berkas dari petugas loket dan membayar administrasi ke

¹⁸ <https://www.atrbpn.go.id/Standar-Layanan-Administrasi-Pertanahan>, diakses tanggal 25 Oktober 2019.

loket 3. Pemohon menyerahkan berkas melalui loket 2 yang terlebih dahulu diteliti oleh petugas mengenai kelengkapan persyaratan. Di loket penyerahan berkas permohonan terbagi dalam beberapa loket pelayanan menurut jenis pelayanan administrasi pertanahan yang diberikan, antara lain:

- 1) Loker 2a, loket Pengukuran Kutipan SU, Pengembalian Batas;
- 2) Loker 2b, loket Pelayanan Konversi/Pengakuan, Penebitan Hak Peningkatan Hak;
- 3) Loker 2c, Pendaftaran SK, Peningkatan Hak RSS, Pemecahan/Pemisahan, Penggabungan, Penggantian Seftifikat;
- 4) Loker 2d, loket Pengecekan Sertifikat, SKPT;
- 5) Loker 2e, Peralihan Hak, Pemasangan Hak Tanggungan, Tukar Menukar, Ganti Nama;

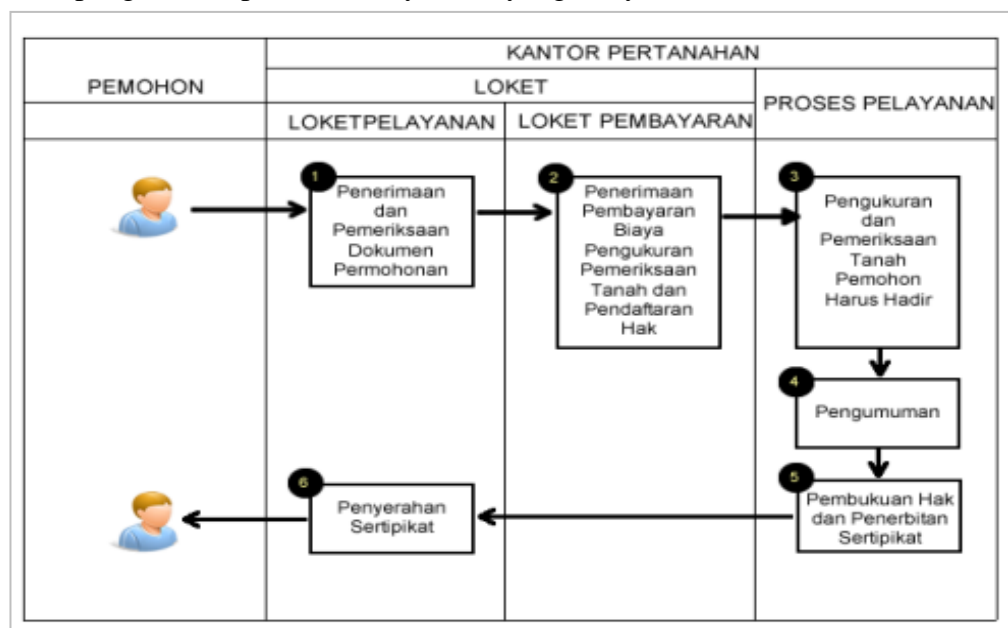
c. Loker 3: Penerimaan Biaya

Pemohon oleh petugas di loket 3 (tiga) akan diberi kwitansi sebagai tanda bukti pembayaran. Pembayaran dilaksanakan melalui loket 3 pada Bendahara Khusus Penerima dan kepada pemohon dibeikan tanda bukti pembayaran berupa kwitansi.

d. Loker 4: Pelayanan Penyerahan Produk

Produk dalam pelayanan tahap ini adalah sertifikat tanah, surat keputusan pemberian hak atas tanah, dan surat keputusan ijin perubahan penggunaan tanah.

Hampir semua satuan kerja pemerintahan memerlukan prosedur kerja untuk mengoptimalkan sistem pelayanan administrasi kepada publik. Hal ini juga dilakukan oleh BPN Kabupaten Kulon Progo dalam memberikan pelayanan administrasi pertanahan kepada masyarakat, dimana penerapan dan mekanisme yang jelas dan transparan dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat yang dilayani



Gambar 3.2 **Bagan Alur Proses Pelayanan Adminitrasi Konversi, Pengakuan dan Pegelasan Hak**

Prosedur kelengkapan berkas yang harus disiapkan masyarakat jika ingin mendaftarkan tanahnya untuk membuat sertifikat tanah. Hal yang yang harus dilakukan adalah meminta informasi kepada petugas mengenai keterangan apa saja yang diperlukan dalam pengurusan pendaftaran tanah. Berdasarkan hasil data primer wawancara peneliti dengan Ibu Siti Meimunah, selaku staf pelayanan administrasi pertanahan, diketahui bahwa pelayanan administrasi pendaftaran tanah sebagai berikut:

**a. Prosedur dan Persyaratan Umum Pelayanan Administrasi
Pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten
Kulon Progo**

1) Pelayanan Pendaftaran Tanah Pertama Kali

- a) Surat Permohonan, pemohon mengisi Blanko permohonan yang telah disediakan di BPN Kabupaten Kulon Progo.
- b) Pemohon menyertakan Identitas Diri dan/atau Kuasanya berupa Fotocopy Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga yang masih berlaku dengan menunjukkan Aslinya.
- c) Surat Kuasa Bermaterai, jika permohonannya dikuasakan.
- d) Bukti tertulis yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan, yaitu:
 - (1) Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan atau;
 - (2) Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya Undang Undang Pokok Agraria yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya, atau;
 - (3) Pajak Bumi/Landerete, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau;

- (4) Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dengan menyertakan alas hak yang dialihkan atau;
 - (5) Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau;
 - (6) Surat penunjukkan atau pembelian Kaveling Tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah Daerah, atau;
 - (7) Surat Keterangan Riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang lainnya, atau;
 - (8) Surat-surat bukti kepemilikan lainnya yang terbit dan berlaku sebelum diberlakukannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.
- 2) Persyaratan Pelayanan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Pengakuan atau Penegasan Hak
- a) Mengajukan surat permohonan yang berisi Blanko Permohonan yang telah disediakan pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo.

- b) Menyertakan identitas diri pemohon dan/atau kuasanya (Fotocopy KTP dan KK yang masih berlaku) dengan menunjukkan data identitas asli.
- c) Menyertakan surat kuasa, jika pemohonnya dikuasakan.
- d) Menyertakan bukti perolehan kepemilikan tanah disertai:
 - (1) Surat pernyataan pemohon bahwa telah menguasai secara fisik selama 20 tahun terus menerus, dengan disahkan oleh dua orang saksi dan diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat.
 - (2) Menyertakan surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah dengan saksi dua orang tertua adat/penduduk setempat yang membenarkan penguasaan tanah tersebut.
 - (3) Menyertakan dokumen Asli Akta Jual Beli/Akta Hibah/Akta Pembagian Hak Bersama.
 - (4) Menyertakan dokumen Asli segel Jual Beli/Akta Hibah/Akta Pembagian Hak Bersama
- e) Menyertakan fotocopy SPPT PBB tahun berjalan.
- f) Menyertakan dokumen Bea perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang sudah lunas.
- g) Menyertakan surat pernyataan/keterangan warisan dan surat kematian.
- h) Menyertakan lembar Berita Acara Kesaksian.

- i) Menyerahkan surat permohonan pertimbangan teknis penatagunaan tanah.
- j) Menyertakan surat pernyataan tidak melanggar ketentuan pemilikan/penguasaan tanah.

Asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo dilakukan sesuai mekanisme yang berlaku. Misalnya mekanisme layanan administrasi pengurusan dan pembuatan sertifikat tanah dari Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo kepada masyarakat dilayani jika masyarakat (pemohon) telah memiliki hak atas tanah dan bangunan, dan harus juga memiliki sertifikat tanah sebagai bukti autentik kepemilikan atas tanah. Sebagaimana dijelaskan Ibu Siti Meimunah, bahwa:

“Pelayanan administrasi pertanahan di BPN Kabupaten Kulon Progo dilakukan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menjelaskan bahwa seluruh mekanisme pendaftaran tanah harus menyertakan surat tanda bukti hak atas kepemilikan tanah dan bangunan¹⁹”. (Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, tanggal 26 Mei 2019).

b. Ketentuan Biaya Pengurusan Pelayanan Administrasi Pertanahan

Kepastian biaya mengandung makna pembiayaan secara tetap atas pelayanan yang diterima oleh pemerintah pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo mengenai biaya sebagaimana telah ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 128

¹⁹ *Ibid.*, Hasil Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, selaku Staff Pelayanan Administrasi BPN Kabupaten Kulon Progo.

Tahun 2015 tentang Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), Pasal 16 menyatakan bahwa biaya pendaftaran tanah untuk pertama kali, sebagai berikut²⁰:

- 1) Pelayanan pendaftaran penegasan konveksi/pengakuan hak biayanya sebesar Rp.50.000.00 (lima puluh ribu rupiah) per bidang tanah.
- 2) Pelayanan pendaftaran keputusan pemberian hak atas tanah, sebagai berikut:
 - a) Untuk biaya Perorang sebesar Rp.50.000.00 (lima puluh ribu rupiah).
 - b) Untuk biaya Badan Hukum sebesar Rp.100.000.00 (seratus ribu rupiah).

c. Kepastian Waktu Pengurusan Sertifikat Tanah

Kepastian waktu pengurusan pendaftaran tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo sangat menentukan dalam penilaian masyarakat mengenai baik/tidaknya pelayanan yang diberikan sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Mengenai kepastian waktu pengurusan sertifikat tanah merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015, sebagai berikut²¹:

- 1) Untuk pengurusan sertifikat tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha dari tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m², memerlukan waktu 38 (tiga puluh delapan) hari.

²⁰ Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), Pasal 16.

²¹ *Ibid.*,

- 2) Untuk pengurusan sertifikat tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha dan tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 2.000 m² sampai dengan 5.000 m², memerlukan waktu 57 (lima puluh tujuh) hari.
- 3) Untuk tanah yang luasnya lebih dari 5.000 m², memerlukan waktu 97 (sembilan puluh tujuh) hari.

d. Proses Penerbitan Sertifikat Tanah

Sesuai ketentuan Pasal 19 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh BPN Kabupaten Kulon Progo, sebagai berikut²²:

- 1) Petugas dari BPN melakukan pengukuran bidang tanah untuk keperluan tertentu.
- 2) Mendaftarkan hak baru berdasarkan alas hak atau syarat kelengkapan berkas yang telah dijelaskan pada persyaratan berkas di atas.
- 3) Mendaftarkan hak lama berdasarkan alat bukti yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Standar prosedur operasi pengaturan dan pelayanan pendaftaran tanah sebagai berikut²³:

- 1) Petugas loket 2a Pengukuran, Kutipan SU, Pengembalian Batas

²² *Ibid.*,

²³ *Ibid.*,

- a) Menerima dan mendaftarkan surat permohonan pengukuran tanah dan membuat agenda permohonan pengukuran tanah.
 - b) Memberikan tanda terima berkas permohonan pengukuran tanah yang lengkap.
 - c) Membuat surat tugas ke petugas ukur agar tanah pemohon diukur bidang tanahnya.
 - d) Setelah diadakan pengukuran dan petugas ukur telah menggambarkan bidang pada surat ukur/gambar ukur sesuai ketentuan yang berlaku.
 - e) Mengisi daftar isian mengenai penetapan batas tanah.
 - f) Menyampaikan berkas permohonan pengukuran bidang tanah ke kasubsi survey pengukuran tanah.
- 2) Petugas loket 2b. Pelayanan Konversi/Pengakuan, Pemberian Hak Peningkatan Hak²⁴:
- a) Menerima dan mendaftarkan surat permohonan dibuku agenda tata usaha.
 - b) Memberikan tanda terima berkas permohonan pengukuran tanah yang lengkap.
 - c) Menyampaikan berkas permohonan ke kasubsi pendaftaran tanah dan pemberian hak atas tanah.

²⁴ *Ibid.*,

3) Kasubsi Penetapan Hak Atas Tanah

- a) Mempelajari dokumen.
- b) Melaksanakan koordinasi dengan kasubsi survey pengukuran tanah dan pemetaan tanah untuk merencanakan kegiatan pemeriksaan tanah “A” ke lapangan bersama petugas ukur.
- c) Membuat disposisi ke petugas pelaksana/staf pengelola.
- d) Petugas pelaksana/staf pengelola bidang hak tanah dan pendaftaran tanah.
- e) Membuat agenda berkas permohonan pemilik.
- f) Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
- g) Menyerahkan berkas kepada pemeriksaan tanah “A” untuk meneliti dan mengecek kelengkapan berkas meliputi data yuridis dan data fisik.
- h) Membuat konsep surat kepada pemohon untuk melengkapi/meminta penjelasan.
- i) Membuat konsep surat penolakan kepada pemohon.
- j) Membuat konsep SK.
- k) Membuat surat pengantar usul ke Kantor BPN Wilayah.
- l) Paraf konsep surat.
- m) Paraf konsep SK.
- n) Paraf surat usulan ke BPN Wilayah

- 4) Kasubsi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
 - a) Paraf konsep surat.
 - b) Paraf konsep SK.
 - c) Paraf konsep surat penolakan.
 - d) Paraf surat usulan ke Kanwil BPN.
- 5) Kasubsi Kantor Pertanahan Kabupaten Kulon Progo
 - a) Tanda terima permintaan kelengkapan.
 - b) Tanda tangan surat keputusan pemberian hak.
 - c) Tanda tangan urusan pengantar usul ke Kanwil BPN.
- 6) Kepala Urusan Umum
 - a) Memberikan tanggal dan nomor surat.
 - b) Memberikan tanggal dan nomor surat keputusan pemberian hak milik.
 - c) Memberikan surat pemberitahuan kepada pemohon mengenai kelengkapan berkas yang harus dipenuhi berupa pemasukan kepada Negara dan BPHTB.
 - d) Memberikan tanggal dan nomor surat usul ke Kanwil BPN.

e. Pengukuran Tanah

Setelah petugas menerima perintah pengukuran, maka segera melakukan persiapan sebagai berikut²⁵:

- 1) Memeriksa tersedianya sarana peta seperti peta pendaftaran atau peta dasar pendaftaran atau peta lainnya pada lokasi yang dimohon.

²⁵ *Ibid.*,

- 2) Merencanakan pengukuran di atas peta pendaftaran atau peta-peta lainnya memenuhi syarat, apabila tanah yang dimohon belum mempunyai gambar situasi/surat ukur.
- 3) Memberikan pemberitahuan tertulis kepada pemohon mengenai waktu penetapan batas dan pengukuran.

Terkait uraian penjelasan pengukuran tanah di atas, Ibu Siti Meimunah menjelaskan bahwa sebelum pengukuran bidang tanah dilakukan, petugas ukur dari Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo terlebih dahulu menetapkan batas-batas bidang tanah dan pemohon memasang tanda batas.

f. Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis Bidang Pertanahan

Pendaftaran hak baru dan hak lama pengumpulan dari penelitian alat bukti dilakukan oleh petugas dari bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah pada Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo. Dalam hal ini, penelitian dokumen jika dinyatakan memiliki bukti kepemilikan tanah berupa bukti-bukti tertulis tersebut sudah lengkap, maka Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah menyiapkan pengumuman. Sebaliknya, jika dalam penelitian dokumen ternyata bukti kepemilikan tanah berupa bukti-bukti tertulis tidak lengkap atau dalam hal bukti hak yang dapat diajukan, maka penelitian data yuridis bidang tanah tersebut dilanjutkan oleh Panitia Pemeriksaan Tanah, yang terdiri dari:

- 1) Kepala Seksi Pengukuran dan Pemetaan Tanah sebanyak 1 (satu) orang.
- 2) Kepala Seksi Hak Pengaturan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah sebanyak 1 (satu) orang.

Penelitian data yuridis yang dilakukan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah menyerahkan alat-alat bukti yang ada dan daftar isian yang sudah diisi sebagian dalam rangka penetapan batas bidang tanah kepada Panitia Pemeriksa. Setelah penelitian data yuridis selesai dilakukan, maka Panitia Pemeriksaan menyerahkan daftar isian yang sudah diisi Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah yang selanjutnya menyiapkan pengumuman data fisik dan data yuridis.

Secara umum tugas Panitia Pemeriksaan Tanah dalam pendaftaran tanah, sebagai berikut:

- 1) Meneliti data yuridis bidang tanah yang tidak dilengkapi dengan alat bukti tertulis mengenai kepemilikan tanah secara lengkap.
- 2) Melakukan pemeriksaan kepemilikan lapangan untuk menentukan kebenaran alat bukti yang diajukan oleh pemohon pendaftaran tanah.
- 3) Mencatat sengkahan/jeberatan hasil penyelesaian.
- 4) Membuat kesimpulan mengenai data yuridis bidang tanah yang bersangkutan dan mengisi daftar isian pemeriksaan tanah.

Proses penilaian terhadap kebenaran pernyataan pemohon dan keterangan seksi-seksi yang diajukan dalam pembuktian hak. Panitia Pemeriksaan dapat melakukan beberapa hal, sebagai berikut:

- 1) Mencari keterangan tambahan dari masyarakat yang berbeda disekitar bidang tanah tersebut untuk memperkuat kesaksian atau keterangan mengenai pembuktian kepemilikan tanah tersebut.
- 2) Meminta keterangan tambahan dari masyarakat yang diperkirakan mengetahui riwayat kepemilikan bidang tanah tersebut dengan melihat usia lamanya tanah tersebut.
- 3) Melihat keadaan bidang tanah dilokasi untuk mengetahui secara fisik penguasaan tanah tersebut atau digunakan pihak lain dengan seizin yang bersangkutan dan selain itu dapat menilai bangunan dan tanaman yang ada di atas bidang tanah yang dapat digunakan sebagai petunjuk untuk membuktikan kepemilikan seseorang atas bidang tanah tersebut.
- 4) Hasil akhir dari proses penelitian terhadap data yuridis oleh Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah dan/atau Panitia Pemeriksa dicantumkan dalam risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas.

g. Pengumpulan Data Fisik dan Data Yuridis Serta Pengesahan

Kutipan data yuridis dan data fisik yang sudah dicantumkan dalam risalah peneltian data yuridis dan penetapan batas dimasukan dalam daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah untuk memberi

kesempatan bagi yang berkepentingan mengajukan keberatan atas data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang dimohon pendaftarannya, maka daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah dan peta bidang tanah yang bersangkutan diumumkan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo dan Kantor Desa/Lurah letak tanah selama 60 (enam puluh) hari. Dengan mempertimbangkan kemungkinan masalah pertanahan yang akan timbul, maka Kepala Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo dapat memutuskan bahwa pengumuman mengenai data fisik dan data yuridis mengenai tanah yang dimohon pendaftarannya dilaksanakan melalui harian umum setempat atau lokasi tanah tersebut atas biaya pemohon.

Setelah jangka waktu pengumuman berakhir, maka data fisik dan data yuridis tersebut disahkan oleh Kepala Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo dengan berita acara pengesahan data fisik dan data yuridis. Apabila pada waktu pengesahan data fisik dan data yuridis masih ada kekurangan data atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan, maka pengesahan tersebut dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan atau keberatan yang belum diselesaikan kepada pihak yang mengajukan keberatan disampaikan tertulis agar segera mengajukan gugatan ke Pengadilan atau menempuh jalur hukum sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

h. Pengesahan Konversi dan Pengakuan Hak Atas Tanah

Berdasarkan berita acara pengesahan data fisik dan data yuridis apabila hak atas tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap dan alat bukti tertulisnya tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan dari tanahnya dikuasai oleh pemohon atau oleh orang lain berdasarkan persetujuan pemohon, oleh Kepala Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo ditegaskan konversinya menjadi pemegang hak yang terakhir. Sedangkan untuk hak atas tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan kenyataan penguasaan fisinya selama 20 (dua puluh) tahun oleh Kepala Kantor Pertanahan diakui sebagai hak yang terakhir atas tanah.

i. Pembukuan Hak Atas Tanah

Berdasarkan alat bukti hak baru sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 23 menyebutkan bahwa penegasan konversi dan pengakuan hak terhadap hak-hak atas tanah yang data fisik dan/atau data yuridis tidak lengkap atau masih disengketan dibukukan dengan catatan dalam buku tanah mengenai hal-hal yang kurang lengkap atau disengketakan. Dalam pembukuan hak pembatasan-pembatasan yang bersangkutan dengan hak tersebut, termasuk pembatasan dalam pemindahan hak penandatanganan buku tanah dilakukan oleh Kepala Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo, dengan ketentuan bahwa dalam hal Kepala Kantor BPN berhalangan atau dalam rangka melayani

permohonan pendaftaran tanah yang sifatnya massal Kepala Kantor BPN dalam melimpahkan kewenangan menandatangani buku tanah tersebut kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.

j. Penerbitan Sertifikat Tanah

Hak-hak atas tanah yang sudah dilakukan melalui prosedur pendaftaran, pengukuran, dan pemeriksaan serta dinyatakan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti hak atas tanah berupa sertifikat tanah. Penandatanganan sertifikat tanah dilakukan oleh Kepala BPN Kabupaten Kulon Progo dengan ketentuan bahwa jika Kepala BPN berhalangan atau dalam rangka melayani permohonan pendaftaran tanah yang sifatnya massal (banyak), maka Kepala BPN dapat melimpahkan kewenangan menandatangani sertifikat tersebut kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah. Setelah semua proses telah diselesaikan sesuai ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku, maka sertifikat diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan, dalam hal ini adalah yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Berdasarkan proses penerbitan sertifikat tanah di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo kepada masyarakat sudah berjalan dengan baik, karena dalam

pelaksanaannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan tentang pertanahan di Indonesia.

B. Faktor Penghambat Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pelayanan Administrasi Pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo

Amanat Pasal 19 ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan dasar keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria. Disamping pendaftaran tanah, juga diperlukan pemerataan distribusi sumber lahan, faktor produksi dan ekonomi yang berkesinambungan (adil) sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan semua lapisan masyarakat dalam bingkai pembangunan yang berkelanjutan. Era Pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla, digadang-gadang sebagai era *Land Reform* menjadi bagian inti dari reforma Agraria, program ini dinyatakan secara eksplisit di dalam Nawacita sebagai agenda ke 5 (lima) dalam 9 (sembilan) prioritas Kepemimpinan Jokowi-Jusuf Kalla. Menurut hemat peneliti, tantangan utama dari *Land Reform* dalam Nawacita Jokowi-Jusuf Kalla adalah menghadapi masalah Sektoralisasi dan kontestasi penguasaan tanah negara yang penguasaannya di dominasi dalam 3 (tiga) sektor, yaitu kehutanan, perkebunan dan pertambangan.

Melalui pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Kementerian ATR/BPN menargetkan 126 juta bidang tanah bersertifikat di seluruh wilayah Indonesia hingga tahun 2025. Kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah perlu dilakukan pengkajian dalam tahapan pelaksanaannya di setiap Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba memberikan gambaran terkait pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan sebagai respon terhadap kebijakan pertanahan saat ini dengan mengambil lokasi penelitian di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kulon Progo.

Kebijakan sertifikasi tanah di BPN Kabupaten Kulon Progo saat ini merujuk pada peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Dalam proses berjalannya program, petugas pertanahan Kabupaten Kulon Progo tidak sedikit kerap kali mendapat hambatan yang dapat mengganggu efektivitas kerjanya. Kabupaten Kulon Progo hingga tahun 2018 lalu masih memiliki target pensertifikasian hak atas tanah lebih dari 20.200 bidang tanah disertifikatikasi di tahun 2018. Sebelumnya BPN Kulon Progo mampu mencapai target sebanyak 15.400 sertifikat di tahun 2017. Kepala BPN Kulonprogo, Suardi mengungkapkan bahwa, masyarakat Kulon Progo sudah mulai sadar akan pentingnya sertifikat kepemilikan tanah. Dimana target yang awalnya sebanyak 5.400 sertifikat dan ditambah menjadi 15.400 di pertengahan Juli tahun 2018 lalu masih bisa dikejar. Padahal Juli 2018 target dari BPN Pusat ditambah, 10.000 sertifikat,

bersyukur bisa mencapai target”. Menambahkan, sebanyak 20.200 sertifikat harus dicetak oleh BPN Kulon Progo di tahun 2018²⁶.

Program sertifikasi tanah di Kabupaten Kulon Progo mengalami hambatan yang berasal dari internal dan eksternal.

1. Faktor Penghambat Internal

Secara internal kebutuhan akan sumber daya manusia dan fasilitas dalam mendukung pelayanan administrasi sertifikat pertanahan seperti terbatasnya pengelola data fisik (minimnya alat untuk mengukur) dan yuridis tanah di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo harus menjadi perhatian khusus bagi pemerintah agar dapat menyeimbangkan tugas staf pertanahan dengan capaian target yang direncanakan. Sebagaimana dijelaskan Ibu Siti Meimunah, selaku staf pelayanan administrasi pendaftaran sertifikat tanah, bahwa:

“Hambatan dari segi internal adalah kurangnya fasilitas alat pengukuran tanah dan jumlah staf dibagian pengecekan data fisik tanah masih sangat kurang”²⁷.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, Mei 2019).

Kantor BNP Kabupaten Kulon Progo merupakan lembaga pemerintah yang mempunyai peranan yang sama pentingnya untuk mensinergikan kerja institusi pemerintah. Suatu organisasi yang berjalan baik diibaratkan sebagai sebuah harmonisasi yang memerlukan irama kerja dari semua komponen agar diperolehnya pencapaian standar kinerja

²⁶ *Ibid.*, Hasil Wawancara dengan Bapak Suardi, Kepala BPN Kabupaten Kulon Progo.

²⁷ *Ibid.*, Hasil Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, selaku Staff Pelayanan Administrasi BPN Kabupaten Kulon Progo.

pelayanan publik yang optimal²⁸. Hambatan internal lainnya yang kerap terjadi di Kantor BPN Kulon Progo adalah lamanya proses penyelesaian pendaftaran hingga diterbitkannya sertifikat tanah. Walaupun waktu penyelesaian prosedur telah ditetapkan dalam peraturan, namun bisa saja pada kenyataannya di lapangan akan muncul kemungkinan-kemungkinan yang menghambat berjalannya proses penyelesaian sesuai dengan waktu yang ditentukan. Sebagaimana dijelaskan Ibu Siti Meimunah, bahwa:

*“Idealnya yang kami inginkan proses penyelesaian pelayanan administrasi pertanahan bisa selesai secaraaptnnya, namun selalu saja ada hambatan yang ditemui di lapangan seperti proses pengecekan status tanah oleh petugas ukur. Kami masih kurang jumlah petugas ukur dan pengecekan di lapangan”*²⁹.(Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah).

Berdasarkan hasil data primer wawancara peneliti dengan Ibu Siti Meimunah, dapat diketahui bahwa faktor penghambat internal pelaksanaan pelayanan administrasi pertanahan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo, yaitu:

- a. Masih kurangnya fasilitas alat ukur tanah yang memadai dalam menunjang kinerja staf pengukur tanah.
- b. Masih kurang jumlah tenaga pengukur fisik tanah.
- c. Lamanya penyelesaian proses pendaftaran sertifikat tanah hingga diterbitkannya sertifikat tanah.

²⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, PT. Fajar Interpratama Offset, Jakarta, 2009, hlm. 24.

²⁹ *Ibid.*, Hasil Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, selaku Staff Pelayanan Administrasi BPN Kabupaten Kulon Progo.

2. Faktor Penghambat Eksternal

Berdasarkan hasil data primer wawancara peneliti dengan Ibu Siti Meimunah, diketahui hambatan eksternal yang dihadapi Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo masih kurangnya kemampuan masyarakat di Pedesaan untuk memahami Program Sertifikasi Tanah. Hal ini menunjukkan munculnya kendala berkaitan dengan keterbatasan penyebaran dan penerimaan informasi tentang prosedur dan persyaratan program pertanahan di kalangan masyarakat. Masyarakat lebih kerap menerima begitu saja informasi lisan yang disampaikan pengurus RT/RW. Sebaliknya, informasi rinci dan lengkap tentang pengurusan sertifikat tanah hanya dikuasai oleh sebagian orang. Hal ini tidak jarang menyebabkan maraknya pungutan liar (pungli)³⁰.

Contoh Kasus Pelayanan Administrasi Pertanahan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo

Terlibat Pungli Pengurusan Sertifikat Tanah Perangkat Desa Mundur

Jumat, 27 Agustus 2010 23:18 WIB

"Kulon Progo (ANTARA News) - Seorang perangkat Desa Srikayangan, Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta, akhirnya mengundurkan diri dari jabatannya setelah didesak warga yang menduga perangkat Desa tersebut terlibat praktik pungutan liar dalam pengurusan sertifikat tanah. "Kepala Bagian Pemerintahan Desa Srikayangan Padmo Sumitro secara resmi mengundurkan diri pada tanggal 27 Agustus 2010". Kata Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Srikayangan, Kecamatan Sentolo, Kabupaten Kulon Progo Bejiono. Sebelumnya, pada Jumat 10 Agustus 2010 ratusan warga berunjuk rasa mendesak agar Padmo Sumitro mengundurkan diri dari jabatannya karena diduga terlibat pungutan liar dalam

³⁰ *Ibid.*, Hasil Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, selaku Staff Pelayanan Administrasi BPN Kabupaten Kulon Progo.

pengurusan sertifikat tanah milik warga. "Pak Padmo Sumitro dengan sukarela mengundurkan diri dari jabatannya dengan alasan kesehatan, sehingga tidak memungkinkan menjalankan tugas sebagai Kabag Pemerintahan Desa". Sedangkan mengenai keterlibatan Kepala Desa Srikayangan Sumarsono terkait dengan pungutan liar tersebut, menurut warga, saat ini masih menunggu keputusan Bupati Kulon Progo Toyo Santoso Dipo, karena yang berhak memutuskan masih terus atau tidaknya jabatan Kepala Desa itu disandang adalah Bupati. "Bupati akan memberikan surat peringatan, tetapi hingga Jumat malam kami belum menerima surat tersebut," katanya. Ia mengatakan berdasarkan rapat dengan Bupati Kulon Progo beserta jajarannya seperti Asekda I, Kabag Hukum dan Kabag Pemerintahan Desa menyatakan berdasarkan Peraturan Desa Nomor 1 Tahun 2010 tentang Sumbangan Warga yang akan Memperoleh Hak Atas Tanah yang tidak terkena kewajiban membayar BPHTB 1,5 persen dari nilai transaksi dengan nilai nominal paling banyak Rp.200.000.00. (dua ratus ribu rupiah). Dengan estimasi jual beli tanah di dalam Desa yang dikenai biaya 0,50 persen atau sekitar Rp.100.000.00 (seratus ribu rupiah) jual beli tanah luar Desa 1,5 persen atau minimal Rp.150.000.00 (seratus lima puluh ribu rupiah), serta warisan 0,25 persen atau minimal Rp.50.000.00 (lima puluh ribu rupiah), tetapi pada pelaksanaannya terjadi penggelembungan biaya administrasi mencapai Rp.400.000.00. (empat ratus ribu rupiah) "Selebihnya dari biaya yang telah ditetapkan merupakan pungutan liar yang tidak dibenarkan"³¹.

Kebijakan sertifikasi tanah/legalisasi aset yang diselenggarakan oleh Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo merupakan bagian kecil dari proses reforma Agraria. Mengingat, agenda reforma Agraria yang seharusnya didorong oleh pemerintah sebelum mengeluarkan legalisasi aset/sertifikasi tanah, yaitu menata ulang penguasaan, pemilikan dan penggunaan lahan yang timpang untuk menciptakan basis-basis kekuatan produktif masyarakat dan mewujudkan keadilan sosial sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang

³¹ Wibisono, Kunto. "Terlibat Pungli Perangkat Desa Mundur". 2010. <https://www.antaranews.com/berita/218073/terlibat-pungli-perangkat-desamundur>, diakses tanggal 27 Oktober 2019.

Pembaharuan Agraria. Perlu diketahui proses pelaksanaan reforma Agraria untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Terdapat dua skema yang bisa dilakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan *Land Reform*, yaitu *asset reform* dan *aces reform*.

Asset reform dilakukan dengan kehadiran negara untuk memberikan tanah kepada masyarakat yang memerlukan maupun penguatan hak pemilikan atas tanah terhadap tanah-tanah yang telah dikuasi oleh masyarakat, melihat data target legalisasi aset dari Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo yang tinggi untuk pensertifikasian hak atas tanah lebih dari 20.200 bidang tanah disertifikatikasi pada tahun 2018 jelas menunjukkan bahwa penguatan hak kepemilikan atas tanah terhadap tanah-tanah yang telah dikuasai masyarakat adalah prioritas. Selanjutnya terdapat *aces reform* sebagai manifestasi dari kehadiran negara kepada penerima *asset reform* agar mampu memberdayakan tanahnya untuk meningkatkan kesejahteraannya sehingga usaha-usaha perbaikan yang dilakukan melalui penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan Agraria baru akan dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas, dan keberlanjutan.

Pelaksanaan dari program *aces* ini dilakukan melalui distribusi dan redistribusi aset-aset yang dimiliki oleh Negara untuk rakyat yang tidak memiliki aset tanah guna menopang kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu, Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo perlu memandang

Reforma Agraria merupakan agenda besar dalam memberikan kontribusi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Kabupaten Kulon Progo. Faktor eksternal lainnya yang turut menghambat pelaksanaan pelayanan administrasi pertanahan di Kantor BPN Kulon Progo adalah kelengkapan berkas yang diajukan oleh pemohon³². Selain itu, sulitnya menghadirkan pihak-pihak lain seperti para saksi yang dapat membuktikan hak kepemilikan tanah yang diajukan pemohon³³.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa faktor penghambat eksternal pelaksanaan asas keterbukaan dalam pelayanan administrasi pertanahan di Kantor BPN Kabupaten Kulon Progo, sebagai berikut:

- a. Maraknya praktik pungutan liar (pungli) yang dilakukan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab.
- b. Seringnya ditemui ketidaklengkapan berkas yang diajukan oleh pemohon.

³² *Ibid.*, Hasil Wawancara dengan Ibu Siti Meimunah, selaku Staff Pelayanan Administrasi BPN Kabupaten Kulon Progo.

³³ *Ibid.*,