

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peranan

Pengertian peranan menurut *Soerjono Soekanto* adalah sebagai berikut:

“Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan”. Berdasarkan uraian tersebut dapat diambil pengertian bahwa peranan merupakan penilaian sejauh mana fungsi seseorang atau bagian dalam menunjang usaha pencapaian tujuan yang ditetapkan atau ukuran mengenai hubungan 2 (dua) variabel yang mempunyai sebab dan akibat. Sedangkan peran ideal, dapat diterjemahkan sebagai peran yang diharapkan dilakukan oleh pemegang peranan tersebut.

Peran merupakan aspek dinamis dari kedudukan (status) yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban yang dimiliki seorang apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu fungsi.

Hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Peran merupakan tindakan atau perilaku dilakukan oleh seseorang yang menempati suatu posisi di dalam status sosial, syarat peran mencakup 3 (tiga) hal, yaitu:¹

¹Miftah Thoha, 1997, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Perkasa, hlm. 98

1. Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat dimana seseorang itu didalam masyarakat.
2. Peran adalah suatu konsep perilaku apa yang dapat dilaksanakan oleh individu-individu dalam masyarakat sebagai organisasi. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu, yang penting bagi struktur sosial masyarakat.
3. Peran adalah suatu yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Peran merupakan suatu aspek yang dinamis dari kedudukan seseorang, apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka orang yang bersangkutan menjalankan suatu peranan tersebut.

Dari beberapa pengertian diatas, disimpulkan bahwa peran adalah suatu sikap atau perilaku yang diharapkan oleh banyak orang atau sekelompok orang terhadap seseorang yang memiliki status atau kedudukan tertentu. Berdasarkan hal tersebut dapat diartikan bahwa apabila dihubungkan dengan lembaga pemerintahan, peran tidak berarti sebagai hak dan kewajiban individu, melainkan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga pemerintahan.

B. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga atau institusi yang diberikan kewenangan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mengemban amanah dalam mengelola bidang pertanahan. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala (Sesuai

dengan Perpres Pasal 1 ayat (1) dan (2) No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional). Badan Pertanahan Nasional merupakan ruang lingkup Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan dipimpin oleh seorang menteri. Kementerian ini merupakan penggabungan dari dua lembaga yang sudah ada sebelumnya, yakni BPN dan Dirjen Tata Ruang. Badan Pertanahan Nasional merupakan sebuah Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), sementara Dirjen Tata Ruang merupakan unit eselon I Kementerian Pekerjaan Umum.

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.² Adapun kedudukan, tugas dan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintahan yang diatur dalam Peraturan Presiden, yaitu:

1. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
2. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
3. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
4. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
5. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;

²Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, "Sekilas Badan Pertanahan Nasional", <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas> , diakses pada 21 Oktober 2015 jam 09:50 WIB

6. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
7. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
8. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
9. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
10. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
11. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.³

Berdasarkan kedudukan, tugas dan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional tersebut maka BPN harus mampu memegang kendali perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan, kebijakan teknis, perencanaan dan program penyelenggaraan pelayanan administrasi pertanahan. Dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah, penatagunaan tanah, penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, termasuk pemberdayaan masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Badan Pertanahan Nasional dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria dan tata ruang. Dari kedudukan, tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional diatas, salah satu tugas pokok dari Badan Pertanahan Nasional, yaitu mengenai pendaftaran tanah. Badan Pertanahan Nasional memiliki unit kerja di wilayah kabupaten atau kotamadya yang melakukan

³ Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah yang diberi nama Kantor Pertanahan.

C. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari *Cadastré* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin "*Capistratum*" yang berarti suatu register, *capita* atau unit yang dibuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti tegas, *Cadastré* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastré* merupakan alat yang tepat memberikan uraian

dan identifikasi serta sebagai *Continious recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.⁴

Secara singkat, kadaster dapat dirumuskan sebagai pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, seperti dirumuskan dalam Pasal 19 ayat (2) sub a, Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria. Dapat disebut sebagai suatu kadaster, haruslah tanah yang memenuhi unsur-unsur:

- a. Pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah yang terletak di suatu daerah/negara di dalam daftar-daftar.
- b. Pengukuran atau pembukuan bidang-bidang tanah.

Pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar merupakan bagian Administrasi dari kadaster yang disebut pembukuan tanah. Sedangkan pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah merupakan teknis dari kadaster.⁵

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memberikan pengertian Pendaftaran Tanah sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur. Rangkaian tersebut meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi

⁴ A.P Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, hlm.18-19

⁵ Ali Achmad Chomzah, 2004, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 1

bidang-bidang tanah yang sudah haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁶

Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan, “untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah, di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.⁷ Untuk menjamin kepastian hukum tersebut, Pasal 19 UUPA mempertegas lagi dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan tanah itu dengan mengadakan:

- a. Pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti, yang berlakunya sebagai alat pembuktian yang kuat.⁸

Dengan demikian, jika dikaitkan dengan tujuan pendaftaran hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, menurut A.P. Parlindungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, karena:⁹

- a. Dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum;
- b. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di Kantor Pertanahan, maka Pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan Negara yang

⁶ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁷ Pasal 19 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁸ Bachtiar Effendi, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung, Alumni, hlm. 31

⁹ A.P Parlindungan, Loc.Cit.

menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui mengenai peruntukan hak atas tanah dan kepemilikannya;

- c. Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.

Hal ini sejalan dan selaras juga dengan catur tertib pertanahan, yaitu:

- a. Tertib hukum pertanahan, yakni terciptanya kondisi sadar hukum dikalangan masyarakat mengenai hak dan kewajiban dalam penguasaan, kepemilikan dan penggunaan tanah serta terciptanya persepsi yang sama tentang hukum pertanahan, baik dikalangan aparatur pemerintah, penegak hukum maupun masyarakat;
- b. Tertib administrasi pertanahan, yakni terselenggaranya sistem administrasi pertanahan yang lengkap dan rapi. Semua bidang tanah terdaftar, warkah-warkah mudah ditemukan, aman dan mudah terpantau. Penyalahgunaan surat bukti hak atas tanah dapat diminimalisir serta kemungkinan tumpang tindih dapat dihindari;
- c. Tertib penggunaan tanah, yakni terselenggaranya proses penggunaan tanah berencana, sehingga setiap bidang tanah dapat memberikan manfaat yang optimal, lestari dan diusahakan secara efisien serta seimbang;

- d. Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, yakni antara lain dengan cara melakukan pencegahan terhadap kerusakan tanah dan tetap memelihara kelestarian sumber daya alam dan lingkungan.¹⁰

2. Azas-azas Pendaftaran Tanah di Indonesia

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun penjelasan mengenai azas-azas tersebut sebagai berikut:

- a. Azas Sederhana

Maksud sederhana dalam pendaftaran tanah adalah agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pada pemegang hak atas tanah.

- b. Azas Aman

Azas aman adalah untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberi jaminan kepastian hukum, sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

- c. Azas Terjangkau

¹⁰ A. Aswin, Gubernur, "Catur Tertib Pertanahan", [http://www. Catur Tertib Pertanahan. Com./detil](http://www.CaturTertibPertanahan.Com/detil), Google, diakses pada 15 Oktober 2015 jam 14.28 WIB

Azas terjangkau adalah keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

d. Azas Mutakhir

Azas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Azas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyatanya di lapangan.

e. Azas Terbuka

Azas terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.¹¹

Menurut *Soedikno Mertokusumo* menyatakan bahwa dalam Pendaftaran Tanah dikenal 2 (dua) macam asas, yaitu:

a. *Asas Specialiteit*

¹¹ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta, Kencana, hlm. 17-18

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

b. *Asas Openbaarheid* (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.¹²

Adapun dokumen yang terkait dalam rangka pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997, yaitu :

1) Daftar Tanah

Daftar Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.

2) Surat Ukur

Surat Ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

3) Daftar Nama

Daftar Nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan fisik dengan suatu hak atas tanah, atau

¹² *Ibid.* hlm. 16

hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

4) Buku Tanah

Buku Tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.¹³

3. Tujuan Pendaftaran Tanah di Indonesia

Pasal 19 UUPA pendaftaran hak atas tanah memiliki tujuan semata-mata hanya untuk menjamin kepastian hukum. Pendaftaran hak atas tanah selain berfungsi melindungi pemilik hak atas tanah, juga berfungsi untuk mengetahui status dari bidang tanah tersebut, siapa pemiliknya, apa haknya, dan berapa luasnya, serta dipergunakan untuk apa dan sebagainya. Tujuan pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintahan No. 24 Tahun 1997, adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang

¹³ *Ibid.* hlm. 18

diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertahanan, di mana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftarkan.

Tujuan pendaftaran ini sangat berguna bagi masyarakat yang ingin mendaftarkan hak atas tanahnya, karena dengan begitu para pemegang hak dapat memiliki perlindungan hukum dengan adanya sertifikat hak atas tanah tersebut. Menurut Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto menyatakan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah:¹⁴

- 1) Memberikan kepastian objek kepastian mengenai bidang teknis, yaitu mengenai kepastian letak, batas-batas tanah yang bersangkutan dan luas tanah. Hal ini diperlukan untuk menghindari sengketa di kemudian hari, baik dengan pihak yang menyerahkan maupun dengan pihak yang mempunyai hak atas tanah berbatasan.
- 2) Memberikan kepastian hak ditinjau dari segi yuridis mengenai status haknya, siapa yang berhak, siapa yang mempunyai dan ada tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain atau pihak ketiga. Kepastian mengenai status hukum dari hak atas tanah yang bersangkutan sangat diperlukan.
- 3) Memberikan kepastian subjek kepastian mengenai orang-orang yang mempunyai hak-hak atas tanah, hal ini diperlukan untuk mengetahui

¹⁴ Djoko Prakoso, Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 13

dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ke tiga, dan juga diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan hak atas tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

Oleh karena itu, dengan diadakannya pendaftaran hak atas tanah maka dapat menghasilkan:¹⁵

- a) Peta-peta pendaftaran;
- b) Surat-surat ukur, untuk kepastian tentang letak, batas dan luas tanah;
- c) Surat keterangan dari subjek yang bersangkutan (untuk kepastian siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan);
- d) Keterangan atas status hak atas tanah;
- e) Keterangan mengenai beban-beban yang berada di atas tanah hak tersebut;
- f) Sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat.

4. Objek pendaftaran tanah

Menurut Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, objek pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

- (1) Objek pendaftaran tanah meliputi :

¹⁵ Sudargo Gautama, 1993, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, hlm. 42

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah Negara.

Telah dijelaskan juga di dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu, dalam hal tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.

a. Sistem Pendaftaran Tanah

Dalam hukum pertanahan dikenal dua sistem pendaftaran tanah, yaitu:

1) Registration of Titles (positif)

Registration of titles merupakan sistem pendaftaran hak. Dalam *registration of titles*, setiap pencatatan hak harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftaran bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan.

2) Registration of Deeds (negatif)

Registration of deeds adalah sistem pendaftaran akta. Dalam system ini, akta merupakan data yuridis dan karenanya akta itulah

yang didaftar Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Pejabat Pendaftar Tanah bersifat pasif dan tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak. Dalam sistem pendaftaran hak, orang yang tercatat dalam buku tanah merupakan pemegang hak atas tanah tersebut sampai dapat dibuktikan sebaliknya.

Sistem pendaftaran hak dapat diketahui dari adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar.¹⁶

5. Tinjauan Umum Tentang Pengaturan Kegiatan Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa, pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk

¹⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm 475

pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.¹⁷ Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali meliputi:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. Penerbitan sertifikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.¹⁸

Adapun di dalam Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan, disebutkan beberapa kelompok pelayanan diantaranya yaitu:

- a. Pelayanan pendaftaran tanah pertama kali;
- b. Pelayanan pemeliharaan pendaftaran tanah;
- c. Pelayanan pencatatan dan informasi pertanahan;
- d. Pelayanan pengukuran bidang tanah;
- e. Pelayanan pengaturan dan penataan pertanahan;
- f. Pengelolaan pengaduan.¹⁹

D. Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan

Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan merupakan pedoman dalam pelaksanaan layanan pertanahan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional

¹⁷ Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹⁸ Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹⁹ Pasal 5 ayat (1) Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan

Republik Indonesia.²⁰ Tujuan peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 ini untuk mewujudkan kepastian hukum, keterbukaan dan akuntabilitas pelayanan publik. Dalam standar pelayanan yang diatur oleh Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 ini, disebutkan ruang lingkup pengaturan peraturan yang meliputi:

- a. Kelompok dan jenis pelayanan;
- b. Persyaratan;
- c. Biaya;
- d. Waktu
- e. Prosedur; dan
- f. Pelaporan.²¹

Adanya ruang lingkup pengaturan tersebut membuat sistem kerja Kantor Pertanahan menjadi lebih teratur dan berjalan dengan lancar, dan sesuai dengan aturan yang ada dan sudah tertera.

1. Standar Pelayanan

Standar pelayanan merupakan suatu istilah dalam pelayanan publik yang menyangkut kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah sebagai salah satu indikator kesejahteraan masyarakat. Menurut Oentarto menjelaskan bahwa : “standar pelayanan memiliki nilai

²⁰ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan

²¹ Pasal 4 Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan

yang sangat strategis baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat”.

Adapun nilai strategis tersebut yaitu:

Pertama, bagi pemerintah daerah, standar pelayanan dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan.

Kedua, bagi masyarakat standar pelayanan dapat dijadikan sebagai acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Dengan demikian pelayanan yang bermutu/berkualitas adalah pelayanan yang berbasis masyarakat, melibatkan masyarakat dan dapat diperbaiki secara terus menerus. Disisi lain, pemerintah dituntut untuk bekerja secara efisien dan efektif dalam hal pelayanan kepada masyarakat. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya.

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan. Menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan , serta sebagai alat kontrol masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan, oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses

perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan. Standar pelayanan publik menurut keputusan Menteri PAN (Pemberdayaan Aparatur Negara) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur pelayanan
- b. Waktu penyelesaian
- c. Biaya pelayanan
- d. Produk pelayanan
- e. Sarana dan Prasarana
- f. Kompetensi petugas pelayanan

Selanjutnya untuk melengkapi standar pelayanan tersebut diatas, ditambahkan materi muatan yang dikutip dari rancangan Undang-Undang tentang pelayanan publik, karena dianggap cukup realistis untuk menjadi materi muatan standar pelayanan publik, sehingga susunannya menjadi berikut:

- a. Dasar hukum
- b. Persyaratan
- c. Prosedur pelayanan
- d. Waktu penyelesaian
- e. Biaya pelayanan
- f. Produk pelayanan

- g. Sarana dan prasarana
- h. Kompetensi petugas pelayanan
- i. Pengawasan intern
- j. Pengawasan extern
- k. Penanganan pengaduan, saran dan masukan
- l. Jaminan pelayanan

Tambahan materi muatan standar pelayanan publik tersebut diatas dimaksudkan untuk melengkapi standar pelayanan publik menurut keputusan Menteri PAN, pertimbangannya cukup realistis dengan memasukan materi muatan dasar hukum dapat memberikan kepastian adanya jaminan hukum/legalitas standar pelayanan tersebut. Disamping itu, persyaratan, pengawasan, penanganan pengaduan, dan jaminan pelayanan bagi pelanggan perlu dijadikan materi muatan standar pelayanan publik.