BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Hakikat pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 tentang Azas dan Hakikat Pelayanan Publik menyatakan bahwa : "pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat". Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat. Pelayanan publik yang berkualitas (prima) merupakan salah satu ciri-ciri kepemerintahan yang baik (*Good Governance*) sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur negara.

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya dalam bentuk pelayanan, antara lain : barang, jasa dan administratif. Pelayanan administratif adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Salah satu pelayanan administratif yang diberikan oleh aparatur adalah pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli.

Pemerintah juga memiliki kewajiban memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Mutu pelayanan masih sering diabaikan oleh pemerintah dengan semakin berkembangnya berbagai jenis pelayanan. Kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat perlu di tingkatkan. Hal ini dikarenakan fungsi utama pemerintah adalah fungsi pelayanan publik.

Pelayanan publik yang berkualitas mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Tanah merupakan anugerah dari Allah SWT yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan makhluk hidup. Tanah memiliki fungsi yang sangat penting untuk kehidupan manusia. Setiap manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggalnya dan kelangsungan hidupnya. Selain itu, tanah memegang peranan untuk kehidupan manusia sebagai harta atau aset masa depan.

Jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan yang meningkat menyebabkan kebutuhan akan tanah dari hari ke hari semakin meningkat. Tetapi luas tanah di Kota Bandung yang tersedia terbatas atau tetap. Terkait dengan adanya hubungan antara pertumbuhan penduduk dengan jumlah penggunaan tanah, kondisi ini menandakan bahwa jumlah penggunaan tanah memiliki kedudukan sebagai aset. Pertumbuhan jumlah penduduk akan mempengaruhi jumlah penggunaan tanah di Kota Bandung, akibatnya telah meningkat pula berbagai masalah pertanahan dan menjadi pusat perhatian masyarakat luas.

Setiap orang dapat memperoleh suatu hak atas tanah dengan cara memohonkan dan mendaftarkan tanahnya terlebih dahulu di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran tanah itu telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Terbitnya Peraturan Pemerintah tersebut dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan; untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar; dan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah termasuk peralihan hak atas bidang tanah.

Istilah peralihan hak di masyarakat lebih dikenal dengan balik nama. Peralihan hak atau balik nama memiliki pengertian yang sama, yaitu beralihnya hak dari satu pihak ke pihak lain. Pihak yang dimaksud adalah penjual dan pembeli. Peralihan hak ini dapat di lakukan di Kantor Pertanahan, salah satunya Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Fungsi Kantor Pertanahan Kota Bandung yang merupakan instansi vertikal BPN adalah melaksanakan pelayanan pertanahan kepada masyarakat. Kualitas pelayanan publik Kantor Pertanahan Kota Bandung akan selalu menjadi pusat perhatian masyarakat. Aparatur Kantor Pertanahan Kota Bandung diharapkan melakukan upaya-upaya untuk lebih meningkatkan pelayanan pertanahan tersebut.

Kegiatan di bidang Pertanahan ini akan dapat memberikan kontribusi dalam pembangunan bangsa dengan implementasi kegiatan dapat disinkronisasikan dengan kegiatan pemerintah daerah Kota dalam memberikan dengan pelayanan publik. Pelayanan publik oleh aparatur pemerintah ini

diharapkan dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat sehingga tidak akan terjadinya permasalahan di bidang pertanahan. Fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Peralihan hak atas tanah merupakan suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak dari satu pihak ke pihak lain. Hak milik yaitu hak turun-temurun, terkuat, terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Peralihan hak atas tanah yang sudah dilakukan maka harus segera didaftarkan tanahnya di Kantor Pertanahan Bandung atau yang biasa disebut dengan pendaftaran tanah. Salah satu bentuk peralihan hak atas tanah juga dapat terjadi karena jual beli tanah.

Terselenggaranya pelaksanaan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Bandung bagi masyarakat akan mendapatkan jaminan kepastian hukum mengenai terjadinya peralihan hak atas tanah karena jual beli tersebut. Selain itu, akan mendapat surat tanda bukti hak yang sah dan kuat yang disebut sertifikat hak atas tanah. Sertifikat diterbitkan agar pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan haknya data yuridis yang baru/nama pemilik hak yang baru.

Tabel 1.1.
Jumlah Tanah yang Sudah Bersertifikat di Kota Bandung

Keterangan	Jumlah
Luas Area Tanah	16.730 Ha
Kecamatan	30
Kelurahan	151
Yang Sudah Bersertifikat	94,1%

(Sumber : Kantor Pertanahan Kota Bandung, 2013)

Luas area tanah di Kota Bandung berjumlah 16.730 Ha. Kota Bandung memiliki 30 kecamatan dan 151 kelurahan. Jumlah tanah yang sudah bersertifikat di Kota Bandung berjumlah 94,1%. Berdasarkan tabel 1.1. dapat diketahui bahwa masyarakat yang sudah memiliki sertifikat hak atas tanah sudah banyak di Kota Bandung. Tetapi dari jumlah tersebut masih banyak yang belum melakukan peralihan hak.

Adanya landasan hukum yang kuat jika terjadi konflik pertanahan, pemilik sertifikat tanah tersebut dapat menuntut pihak lain yang berusaha merebut kepemilikan tanah yang sudah menjadi haknya. Meskipun sudah ada landasan hukum yang kuat tentang peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli, masih terdapat banyak masalah yang terjadi. Masalah tersebut belum sepenuhnya dapat diatasi.

Batas tanah atau yang biasa disebut tanda batas kepemilikan tanah merupakan permasalahan yang sering terjadi. Batas tanah dapat saja berubah atau sengaja dirubah oleh pihak yang berusaha mengambil hak tanah orang lain, misalnya saja dengan menggeser patok atau batas tanah yang telah ada. Hal ini tentunya akan menjadi konflik antara pemilik tanah dengan pihak yang berusaha mengambil hak tanah tersebut.

Permasalahan adanya sertifikat tanah ganda terjadi juga dalam peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli. Permasalahan tersebut terjadi akibat kesalahan pengukuran dalam hal penunjukan batas tanah oleh pemilik tanah yang sah. Sertifikat ganda ini tidak akan terjadi jika dalam pembuatan peralihan hak sesuai dengan aturan dan syarat-syarat yang sudah ditentukan.

Peralihan hak milik atas tanah dalam jual beli tanah yang belum memiliki sertifikat dapat menimbulkan permasalahan. Bentuk peralihan ini masih sering terjadi di masyarakat kita yang tidak mengetahui hukum dan informasi sistem pertanahan serta peralihannya. Jual beli tanah ini telah menimbulkan permasalahan kepemilikan hak atas tanah.

Sebagian masyarakat menganggap biaya pembuatan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli cukup mahal. Hal ini mengakibatkan masih adanya masyarakat yang belum melakukan peralihan hak. Masyarakat yang belum melakukan peralihan hak milik atas tanah melalui jual dikarenakan kurang mengetahui alur, biaya dan waktu penyelesaian. Masyarakat tersebut kurang memahami pentingnya sertifikat tanah sebagai tanda kepemilikan tanah.

.

Tabel 1.2.
Jumlah Permohonan Peralihan Hak
Tahun 2013

Jenis Produk (Kegiatan)	**Jumlah Permohonan Tahun 2013**		
	Permohonan (Bid)	**Selesai (Bid)**	**Sisa (Bid)**
Peralihan Hak			
1. Jual Beli	18.175	17.928	247
2. Pewarisan	3.818	3.756	62
3. Hibah	602	595	7
4. Pembagian Hak Bersama	934	920	14
5. Tukar Menukar	10	10	0
6. Pemindahan Hak-Lelang	149	148	1
7. Penggabungan-Peleburan Perseroan-Koperasi-Merger	24	24	0
JUMLAH	**23.712**	**23.381**	**331**

Data per 31 Desember 2013

(Sumber : Laporan Produk/Kegiatan Sub Seksi Peralihan Pembebanan Hak dan PPAT Tahun 2013, Kantor Pertanahan Kota Bandung)

Berdasarkan tabel 1.2. Peralihan hak melalui jual beli pada tahun 2013 permohonan berjumlah 18.175 bidang, selesai 17.928 bidang dan sisa 247 bidang. Jumlah permohonan peralihan hak melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung pada tahun 2013 sangat banyak dilihat dari tabel di atas. Tetapi masih ada peralihan hak milik yang belum diselesaikan oleh petugas Kantor Pertanahan Kota Bandung. Hal ini dikarenakan adanya hambatan eksternal dan internal dalam proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Tabel 1.3.
Jumlah Permohonan Peralihan Hak
Tahun 2014

Jenis Produk (Kegiatan)	**Jumlah Permohonan Tahun 2014**		
	Permohonan (Bid)	**Selesai (Bid)**	**Sisa (Bid)**
Peralihan Hak			
1. Jual Beli	5.308	5.159	149
2. Pewarisan	1.010	981	29
3. Hibah	173	168	5
4. Pembagian Hak Bersama	232	229	3
5. Tukar Menukar	2	2	0
6. Pemindahan Hak-Lelang	23	23	0
7. Penggabungan-Peleburan Perseroan-Koperasi-Merger	0	0	0
JUMLAH	**6.748**	**6.562**	**186**

Data per 1 Mei 2014

(Sumber : Laporan Produk/Kegiatan Sub Seksi Peralihan Pembebanan Hak dan PPAT Tahun 2014, Kantor Pertanahan Kota Bandung)

Berdasarkan tabel 1.3. Peralihan hak melalui jual beli pada bulan Januari hingga bulan Maret tahun 2014 permohonan berjumlah 5.308 bidang, selesai berjumlah 5.159 bidang dan sisa berjumlah 149 bidang. Jumlah permohonan

peralihan hak melalui jual beli pada bulan Januari hingga bulan Maret tahun 2014 cukup banyak dilihat dari tabel di atas. Walaupun masih ada permohonan peralihan hak melalui jual beli yang belum diselesaikan oleh Aparatur Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Kearsipan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung masih belum sempurna. Hal ini dikarenakan keterlambatan pegawai Kantor Pertanahan Kota Bandung dalam pencarian arsip buku tanah dan warkah. Pemberkasan arsip yang terlambat ini dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kota Bandung. Waktu penyelesaian pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung menjadi tidak sesuai dengan SOP (*Standard Operating Prosedures*).

Berkas peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli cukup banyak yang harus diselesaikan oleh petugas Kantor Pertanahan Kota Bandung dalam setiap harinya. Ketelitian petugas Kantor Pertanahan Kota Bandung dalam memeriksa pertama kali berkas peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli masih ada ketidakcermatan. Hal ini pun dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Permohonan peralihan hak yang dilakukan masyarakat pemohon cukup tinggi dari hari ke hari. Kesediaan petugas pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli sangat terbatas. Kuantitas permohonan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli tidak sebanding dengan kuantitas petugas di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Berkaitan dengan latar belakang di atas, peneliti sangat tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul : **"Kualitas Pelayanan Proses Peralihan Hak Milik Atas Tanah Melalui Jual Beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung".**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti membuat rumusan masalah, yaitu : Bagaimana kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung?

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

Sedangkan tujuan dari penelitian ini, yaitu

1. Untuk mengetahui transparansi kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui akuntabilitas kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui kondisional yang diberikan oleh para aparatur dalam memberikan kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

4. Untuk mengetahui partisipatif hak yang diberikan oleh para aparatur dalam memberikan kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.
5. Untuk mengetahui kesamaan hak yang diberikan oleh para aparatur dalam memberikan kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.
6. Untuk mengetahui keseimbangan hak dan kewajiban bagi masyarakat dan para aparatur dalam kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik dari segi teoritis maupun dari segi praktis, yaitu :

1. Untuk peneliti

   Penelitian ini dapat berguna untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti mengenai Ilmu Pemerintahan khususnya tentang kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

2. Secara teoritis

   Penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori kualitas pelayanan publik yang peneliti gunakan yang relevan dengan permasalahan dalam Ilmu Pemerintahan khususnya tentang kualitas pelayanan proses

peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

3. Secara praktis

   Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan khususnya bagi Kantor Pertanahan Kota Bandung.