

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Sebagaimana kita ketahui bahwa tanah, khususnya bagi masyarakat mempunyai kedudukan sentral, baik sebagai sumber daya produksi maupun sebagai tempat pemukiman.

Kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini semakin meningkat. Hal ini disebabkan karena semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah. Tanah memiliki peranan penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yaitu :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”  
Pasal tersebut menyebutkan bahwa tanah dan segala sesuatu yang terkandung di dalamnya maupun di atas permukaan tanah harus dikuasai oleh Negara dan

dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Esensi yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 kemudian dicantumkan pada pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu tanah merupakan bagian permukaan bumi, maka segala sesuatu mengenai sumber daya alam termasuk di dalamnya air beserta kekayaan alam lainnya milik atau berada dalam wilayah teritori Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berarti dikuasai, diatur, dikelola, dan didistribusikan oleh negara atau pemerintah dengan segenap lembaga pengelolanya untuk dipergunakan bagi memakmurkan atau mensejahterakan rakyat Indonesia.

Dari penjelasan diatas dapat dipahami bahwa penguasaan tanah diseluruh Indonesia dikuasai oleh Negara, dimana Negara memberikan hak-hak penguasaan tanah kepada perorangan ataupun badan hukum dan apabila dikemudian hari tanah yang dikuasai oleh perorangan ataupun badan hukum apabila terkandung hasil bumi didalam tanah tersebut maka hasil bumi tersebut menjadi milik Negara, juga apabila tanah tersebut dilerantarkan oleh perorangan ataupun badan hukum tanah tersebut secara langsung menjadi milik Negara kembali.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum<sup>1</sup> kepada pemegang hak dalam penguasaan tanah, maka pemerintah mengadakan pendaftaran

---

<sup>1</sup> Kepastian hukum tersebut meliputi :

- a. Kepastian mengenai subyek hukum hak atas tanah (orang atau badan hukum);
- b. Kepastian mengenai letak, batas dan ukuran/luas tanah atau kepastian mengenai obyek hak dan

diseluruh wilayah Republik Indonesia<sup>2</sup>. Untuk kepentingan tersebut, Negara pun mengamanatkan kepada instansi pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) untuk melakukan tugas dibidang pertanahan yaitu melakukan pendataan dan pendaftaran tanah berdasarkan Perpres 10 Tahun 2006. Dalam menjalankan tugasnya harapan BPN dapat melakukan pendataan dan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, tetapi dalam pelaksanaannya harapan tersebut belum tercapai dikarenakan terdapat beberapa kendala yaitu :

1. Secara geografis Indonesia merupakan Negara Kepulauan, bagi masyarakat yang tinggal didaerah kondisi seperti ini menjadi kendala bagi mereka karena transportasi didaerah cukup sulit sehingga biaya transportasi disana lebih mahal dari pada di perkotaan. Sedangkan bagi masyarakat yang tinggal di kota-kota besar, kendala yang dihadapi adalah jalanan yang selalu macet dengan berbagai macam kendaraan, sehingga masyarakat harus mengorbankan waktu lama di jalanan untuk dapat pergi ke kantor pertanahan.
2. Secara psikologis alasan masyarakat enggan datang langsung ke Kantor Pertanahan karena beranggapan pengurusan sertipikat tanah itu :
  - Berbelit-belit, dikarenakan pada saat melakukan permohonan pelayanan pertanahan terdapat kekurangan persyaratannya

---

c. Jenis hak atas tanah yang menjadi landasan hubungan hukum antara tanah dengan orang atau badan hukum.

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 19

sehingga harus kembali lagi pada Kantor Pertanahan bersangkutan;

- Lama, dalam proses permohonannya (tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan);
3. Kesadaran Masyarakat masih rendah mengenai pentingnya sertipikat karena dirasakan tidak ada manfaatnya, padahal sertipikat merupakan alat bukti kepemilikan tanah yang sah dan dapat dijadikan sebagai pinjaman untuk modal usaha dengan mengagunkan sertipikat tanah tersebut pada Bank.

Fakta tersebut menjadikan dorongan bagi instansi BPN untuk senantiasa mengadakan terobosan-terobosan yang inovatif dalam meningkatkan mutu pelayanan pertanahan yaitu dengan membuat program pelayanan pertanahan dengan sistem “jemput bola” mendatangi masyarakat secara langsung tentang apa yang dibutuhkan masyarakat, program ini bernama Layanan Rakyat Untuk Sertipikat Tanah (Larasita) dengan tujuan untuk mendekatkan BPN dengan masyarakat agar mempercepat proses pengurusan pertanahan, meningkatkan cakupan wilayah pengurusan pertanahan dan untuk menjamin pengurusan pertanahan tanpa perantara sekaligus mengubah pandangan mengenai pelaksanaan tugas pokok dan fungsi BPN RI dari menunggu atau pasif menjadi aktif atau pro aktif yang hasil akhirnya diharapkan kinerja BPN semakin meningkat karena kinerja pegawai merupakan faktor penting yang harus diperhatikan demi tercapainya harapan BPN.

Dari penjelasan diatas penulis tertarik meneliti mengenai LARASITA yang berada di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat, karena didapat dari laporan tahunan penyelesaian pekerjaan di kantor tersebut dilihat dari tabel dibawah ini realisasi/ penyelesaian pekerjaan dari tahun ke tahun cenderung semakin menurun, yaitu sebagai berikut :

Tahun	Jumlah Berkas Yang Masuk	Realisasi	Persentase
2012	71.310	63.699	89.33%
2011	69.657	65.880	94.58%
2010	60.542	59.537	98.34%
2009	50.397	50.178	99.57%

\*Sumber data diperoleh dari BPN RI

Sehingga dalam penelitian ini penulis mengambil judul :

**PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LARASITA TERHADAP TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN DI KANTOR PERTANAHAN KOTA ADMINISTRASI JAKARTA BARAT.**

**B. Perumusan Masalah**

Dalam penelitian ini diperlukan pembatasan masalah agar jelas dan tidak menyimpang dari tujuan semula penelitian ini, dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh implementasi kebijakan LARASITA terhadap tertib administrasi pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat ?

2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi kendala dalam mengimplementasikan kebijakana LARASITA di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini :

- a. Untuk mengetahui pengaruh implementasi kebijakan LARASITA terhadap tertib administrasi pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat;
- b. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat dalam mengimplementasikan kebijakan LARASITA terhadap tertib administrasi pertanahan.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **a. Manfaat Teoritis**

Melatih penulis dalam mencari dan meneliti data, sehingga dapat mengembangkan pengetahuan dan wawasan yang berguna untuk diterapkan dimasa sekarang dan dimasa yang akan datang tentang Implementasi Kebijakan Larasita terhadap tertib administrasi pertanahan pegawai di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat.

#### **b. Manfaat Praktis**

Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan Implementasi kebijakan Larasita terhadap tertib administrasi pertanahan.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan karya ilmiah ini dijabarkan sebagai berikut :

### 1. Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian hukum normatif dan empiris :

#### a. Tipe Penelitian Hukum Normatif

Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian kepustakaan (*library research*), adalah penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri atau menelaah dan menganalisis bahan pustaka atau bahan dokumen siap pakai seperti undang-undang, buku-buku yang berkaitan dengan permasalahannya yaitu seperti hukum pertanahan, metode penelitian hukum, penelitian ini disebut juga dengan *legal research*. Dari penelitian ini maka diperoleh jenis data sekunder.

Kegiatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menelusuri dan menganalisis peraturan, mengumpulkan dan menganalisis data mengenai dampak kebijakan Larasita terhadap tertib administrasi pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota Adiministrasi Jakarta Barat.

#### b. Tipe Penelitian Hukum Empiris

Dikenal juga sebagai penelitian lapangan (*field research*) adalah pengumpulan bahan penelitian yang harus dicari dikarenakan bahan penelitian tersebut belum ada. Kegiatan yang dilakukan dalam pengumpulan

bahan terdiri dari studi kepustakaan, membuat daftar pertanyaan, wawancara dengan pihak yang terkait dalam penelitian ini dan melakukan pengamatan<sup>3</sup>. Dalam penelitian ini pencarian bahan penelitian yang belum tersedia (data primer) dilakukan dengan mencari data di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat berupa laporan realisasi penyelesaian pekerjaan dan wawancara dengan pegawai di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat maupun masyarakat yang sedang melakukan pembuatan sertipikat dengan Larasita.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian deskriptif<sup>4</sup>, pada penelitian hukum harus lugas dan tegas, yaitu memaparkan data sebagaimana adanya untuk kemudian dilakukan analisis terhadap data tersebut berdasarkan kaidah-kaidah relevan.<sup>5</sup>

Dalam hal ini menggambarkan bagaimanakah dampak kebijakan Larasita terhadap tertib administrasi pertanahan.

---

<sup>3</sup> Penelitian hukum, (On-Line), tersedia di <http://muliadinur.wordpress.com/2008/07/16/metodologi-penelitian-hukum/#more-91> (12 Juni 2012)

<sup>4</sup> Suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang, tujuan dari penelitian ini untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. (Moch Nasir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008), hlm.63

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2008), hlm. 50

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat yang ditentukan dan dipilih sebagai tempat penelitian. Tempat yang ditentukan dan dipilih adalah Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat.

### 4. Jenis Data

#### a. Data Primer

Data primer adalah data yang didapat langsung dari sumber data<sup>6</sup> Data ini diperoleh dengan mencari data di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat berupa laporan realisasi penyelesaian pekerjaan serta dilakukan pula wawancara kepada petugas Larasita dari Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat dalam rangka mencari sebab-sebab faktor yang kurang mempengaruhi tertib administrasi pekerjaan. Sehingga dua data yang diperoleh ini baik dengan laporan penyelesaian pekerjaan dan wawancara dapat menguatkan dalam penelitian ini.

#### b. Data Sekunder

Penelitian ini dilakukan dengan cara mencari data sekunder<sup>7</sup> yaitu berupa bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat pada masalah-masalah yang akan diteliti, yang terdiri dari :

1. Bahan-bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan, seperti :

---

<sup>6</sup> Henry Arianto, "Metode Penelitian Hukum", (Modul Kuliah Metode Penelitian Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta: 2006), hlm.26

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm. 13

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- d) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang LARASITA Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

2. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu berupa bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, antara lain hasil karya ilmiah para sarjana, buku–buku atau literatur di media massa yang ada seperti majalah

## 5. Metode Analisis Data

Metode dalam penulisan skripsi ini diolah dan dianalisis dengan cara kualitatif. Maksud dari kualitatif di sini adalah sehubungan dengan metode yang dipakai deskriptif, sehingga memakai desain penelitian deskriptif –analitis yakni menguji secara kritis asal dan keaslian sumber serta validitas dari isi sumber tersebut memberikan interpretasi dan pengelompokan dari fakta-fakta serta hubungannya dan formulasi serta melukiskan hasil penemuan Gee dalam Nasir<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>Moh.Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008), hlm. 106

## **F. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah rumusan tentang ruang lingkup dan ciri-ciri suatu konsep yang menjadi pokok pembahasan dan penelitian karya ilmiah. Beberapa definisi yang digunakan dalam penulisan skripsi ini sebagai berikut :

### 1. Tanah

Menurut Pasal 4 ayat 1 UUPA, bahwa “tanah adalah permukaan bumi yang dilapisi dengan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan dan badan hukum.”

### 2. Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 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.”

### 3. Implementasi Kebijakan

a. Implementasi Kebijakan menurut Meter dan Horn<sup>9</sup> adalah “sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai

---

<sup>9</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2003), hlm. 101

tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.”

- b. Implementasi Kebijakan menurut Edward<sup>10</sup> adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.”

#### 4. Administrasi Pertanahan

Administrasi Pertanahan menurut Murad<sup>11</sup> adalah suatu usaha dan kegiatan suatu organisasi dan manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan-kebijakan Pemerintah di bidang Pertanahan dengan menggerakkan sumber daya untuk mencapai tujuan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

### **G. Sistematika Penulisan**

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai apa yang menjadi landasan pemikiran yang dituangkan dalam bentuk latarbelakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, definisi operasional serta metode penelitian.

---

<sup>10</sup> L. Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: CV. Alfabeta, 2006), hlm. 149

<sup>11</sup> Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan*, (Bandung : CV. Mandar Maju, 1997) hlm. 1

## **BAB II IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TERHADAP TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN**

Bab ini merupakan penjelasan mengenai Larasita yang terdiri dari sejarah hukum agraria, jenis-jenis hak atas tanah, profil Badan Pertanahan Nasional, hukum sebagai sarana pembaharuan, implementasi kebijakan, yang merupakan dasar-dasar teori dari penelitian ini.

## **BAB III KEGIATAN LARASITA DI KANTOR PERTANAHAN KOTA ADMINISTRASI JAKARTA BARAT**

Bab ini berisi uraian mengenai penelitian dengan menggunakan metode penelitian normatif empiris yang membahas mengenai dasar hukum pembentukan, tugas pokok dan fungsi, manfaat, infrastruktur, tim pelaksana, pendelegasian kewenangan, persiapan pelaksanaan serta rincian bagan alir, profil Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat, struktur organisasi, pengelolaan Larasita di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat dan Layanan Larasita di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat yang disajikan secara lengkap dalam bab ini.

## **BAB IV ANALISIS PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LARASITA TERHADAP TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN**

Analisa dilakukan secara kualitatif yang didapat dari laporan tahunan penyelesaian pekerjaan di Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Barat.

## **BAB V PENUTUP**

Pada bab ini Penulis menuangkan kesimpulan dari permasalahan yang dituangkan pada identifikasi masalah disertai pula dengan saran mengenai permasalahan ini.