

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan bahwa Negara Indonesia merupakan negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah. Pembangunan yang dilaksanakan oleh Negara Indonesia saat ini dihadapkan pada masalah penyediaan tanah. Tanah dibutuhkan oleh banyak orang sedangkan jumlahnya tidak bertambah atau tetap, sehingga tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun perumahan sebagai tempat tinggal, untuk pertanian, serta untuk membangun berbagai fasilitas umum dalam rangka memenuhi tuntutan terhadap kemajuan di berbagai bidang kehidupan.

Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat maka diperlukan pengaturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan, dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Semua ini bertujuan untuk menghindari terjadinya persengketaan tanah baik yang menyangkut pemilikan maupun perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya. Akibat adanya persengketaan di bidang pertanahan dapat menimbulkan konflik konflik yang

berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa karena tidak adanya kepastian hukum. Maka pada tanggal 24 September 1960 telah diterbitkan suatu kebijakan hukum yang mengatur bidang pertanahan sebagai landasan yuridis dalam menyelesaikan masalah-masalah bidang pertanahan, yaitu dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria yang kemudian disebut dengan UUPA.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria pasal 19 ayat (1) menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan tersebut juga diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran tanah tersebut meliputi pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah, dan peralihan hak.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan

perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah suatu bidang pada tanah, menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Setiap warga negara Indonesia yang mempunyai hak atas kepemilikan tanah wajib mendaftarkan tanahnya kepada negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN sebagai lembaga organisasi publik yang mengurus pembuatan sertifikat tanah dituntut mempunyai kualitas pelayanan yang optimal. BPN dalam hal ini harus mampu memberikan kualitas pelayanan prima kepada masyarakat agar masyarakat menyadari pentingnya hak sertifikat tanah untuk menertibkan tanah sebagai tugas BPN. Menurut catatan BPN, di Indonesia masih banyak tanah yang belum bersertifikat. Hingga kini baru 49% tanah dari 60 juta bidang tanah tersebar di seluruh wilayah di Indonesia yang bersertifikat. BPN memperkirakan dalam 18 tahun ke depan baru bisa mencapai 100% tanah-tanah yang bersertifikat (Sumber: <http://nasional.kontan.co.id/news/baru-49-tanah-di-Indonesia-yang-bersertifikat> diakses tanggal 19 Maret 2014 Pukul 22.00 WIB)

Kota Bandar Lampung sebagai daerah desentralisasi, juga tidak luput dari berbagai permasalahan dalam bidang pertanahan. Berbagai permasalahan di dalamnya, khususnya pelayanan publik terutama pelayanan pembuatan sertifikat tanah. Kota Bandar Lampung memiliki luas tanah 19.200 hektar tetapi luas tanah tersebut hanya sekitar 60% yang telah memiliki sertifikat (Sumber : [www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id)). Hal itu dikarenakan oleh berbagai hal, khususnya mengenai pelayanan pembuatan sertifikat tanah yang dilakukan oleh lembaga yang melaksanakannya yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dianggap masyarakat masih berbelit-belit, tidak transparan,

serta rentan akan percaloan sehingga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan masyarakat enggan untuk mengurus sertifikat tanah mereka. Selain itu pula, keterbatasan ekonomi merupakan penyebab lainnya sebagian masyarakat belum mempunyai sertifikat kepemilikan tanah yang ditempatinya.

Pemerintah Kota Bandar Lampung meluncurkan Program Sertifikat Tanah Gratis yang berkerja sama dengan Pihak Badan Pertanahan Nasional Kota Bandar Lampung untuk meningkatkan pelayanan bidang pertanahan dengan diwujudkan perjanjian kerja sama (*MoU*) No. 33 Tahun 2011 dan No. 428 /100-18.71/XII/2011. Latar belakang diadakannya program ini ditujukan untuk kepentingan golongan masyarakat, terutama masyarakat golongan ekonomi lemah dengan memperhatikan aspek keberpihakan kepada masyarakat, maka pemerintah Kota Bandar Lampung memberikan bantuan biaya pengurusan sertifikat hak atas tanah. Program ini dilakukan sebagai arahan dari Wali Kota Bandar Lampung Drs. Herman H.N., M.M. yang menginginkan warganya memiliki sertifikat tanah yang dimilikinya dan mempunyai kekuatan hukum tetap. Maksud diwujudkannya program ini adalah untuk membantu pelaksanaan penyertifikatan tanah hak milik warga Bandar Lampung agar tanahnya memiliki sertifikat dan bertujuan untuk memberikan kenyamanan dan kepastian hukum terhadap hak milik warga Kota Bandar Lampung dalam bentuk sertifikat.

Dalam pelaksanaan program pembuatan sertifikat tanah gratis bagi warga kurang mampu hingga kini belum seperti apa yang diharapkan, karena pihak BPN belum juga mengeluarkan sertifikat tanah yang sudah diajukan warga. Pasalnya, dari pengajuan pembuatan sertifikat gratis di BPN Kota Bandar Lampung dari tahun 2011

hingga saat ini baru sebagian pengajuan yang selesai. Hal tersebut diungkapkan Syahriwansah selaku Kepala Bagian Pemerintahan Pemkot Bandar Lampung, bahwa pada tahun 2011 data dari BPN memuat pengajuan sertifikat sebanyak 680 bidang namun hanya 435 sertifikat yang sudah selesai. Sedangkan tahun 2012 baru selesai 367 dari 888 bidang, dan tahun 2013 pengajuan sebanyak 143 bidang (Sumber : Pemerintah Kota Bandar Lampung, 2014).

Hal ini membuat masyarakat Kota Bandar Lampung mengeluhkan permasalahan program pembuatan sertifikat tanah karena dianggap ada ketidakjelasan waktu penyelesaian. Seperti yang dikeluhkan masyarakat yang berdomisili di Kelurahan Tanjung Gading, Kecamatan Kedamaian. Sejak Januari tahun 2012, sertifikat tanah mereka tak kunjung terbit, dan tidak ada penyelesaian dari BPN Bandar Lampung. Menyikapi hal ini, Ketua Komisi A DPRD Kota Bandar Lampung, Wiyadi mengatakan, pihaknya akan segera memfasilitasi antara Pemkot dengan BPN Kota Bandar Lampung terkait belum selesainya pembuatan sertifikat tanah warga sejak 2011 lalu. Serta akan mengundang pihak BPN untuk melakukan pertemuan dengan DPRD dan menanyakan alasan apa BPN sejak 2011 hingga saat ini belum juga menerbitkan sertifikat tanah warga yang dibuat dari dana APBD Kota Bandar Lampung. (Sumber : <http://fajarsumatra.com/2013/06/sertifikat-gratis-terhambat-dprd-bandar-lampung-panggil-bpn#.UISi51WSylU> diakses tanggal 19 Maret 2014 Pukul 22.00 WIB)

Selain itu berdasarkan pernyataan masyarakat yang dikutip dari berita *online* diungkapkan oleh Rudi, warga RT 06 Lk. I Kelurahan Tanjung Gading, Kecamatan Kedamaian, beliau menyatakan telah menyerahkan berkas kekelurahan untuk

memenuhi persyaratan kemudian oleh pihak kelurahan dan BPN melakukan pengukuran dan mengatakan harus menunggu kabar jika sertifikat tersebut telah selesai. Namun sudah setahun lebih sertifikat tersebut belum juga selesai. Hal senada ini juga diungkapkan oleh Daeng Pratama, warga RT 07 Lk.II Kelurahan Tanjung Gading, Kecamatan Kedamaian menyatakan khawatir surat jual beli tanah asli yang diserahkan ke BPN itu hilang dan tidak jadi. (Sumber : <http://www.lampungonline.com/2013/06/bpn-dituding-hambat-pembuatan-serifikat.html> diakses tanggal 19 Maret 2014 Pukul 22.00 WIB)

Implementasi kebijakan yang dalam hal ini adalah Program Sertifikat Tanah Gratis pada dasarnya ditujukan untuk menyelesaikan persoalan di bidang pertanahan, yang seharusnya juga dengan dilaksanakan Program Sertifikat Tanah Gratis tersebut maka akan memberikan kenyamanan dan kepastian hukum terhadap hak milik warga Kota Bandar Lampung dalam bentuk sertifikat. Keberhasilan atau kegagalan program ini sangat ditentukan oleh pelaksana program, apabila pelaksana program sudah mampu melaksanakannya dengan baik, diharapkan sasaran dari program ini akan dapat terakomodir, karena sebuah program dapat dikatakan baik bukan hanya dilihat dari bentuk program yang dikeluarkan, tetapi apakah program itu sudah mampu menjawab sesuai kebutuhan yang diperlukan, pelaksana program yang baik dan mampu mengkomodir target sasaran yang dalam hal ini masyarakat untuk dapat menikmati program yang telah dijalankan agar program ini dapat menjawab kebutuhan dan mewujudkan hasil yang ingin dicapai. Dalam literatur studi implementasi yang dikemukakan oleh George C. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct dan Indirect Impact on Implementasion*. Dalam pendekatan

yang dikemukakan oleh Edward III terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Apabila sudah dapat memenuhi semua variabelnya, tentu saja implementasi suatu kebijakan akan mampu mencapai tujuan dan sasarannya.

Informasi mengenai sertifikat terhadap tanah hak milik dapat diterima secara jelas dan dapat dilaksanakan khususnya yang berkaitan dengan peran pemerintah dalam mengkomunikasikan program sertifikat tanah gratis, penyediaan sumber daya untuk melaksanakan Program Sertifikat Tanah, sikap tanggap dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan Program Sertifikat Tanah, dan penyediaan struktur organisasi untuk melaksanakan Program Sertifikat Tanah Gratis di Kota Bandar Lampung dalam upaya terwujudnya tertib administrasi pertanahan khususnya bagi masyarakat yang tergolong dalam masyarakat tidak mampu. Masyarakat tidak mampu mempunyai hak yang sama dalam proses pembuatan sertifikat tanah. Berdasarkan permasalahan di atas, maka penulis tertarik membahas dan meneliti permasalahan ini sebagai penelitian skripsi dengan judul **“Implementasi Program Daerah Sertifikat Tanah Gratis di Kota Bandar Lampung”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimanakah Implementasi Program Daerah Sertifikat Tanah Gratis di Kota Bandar Lampung?”

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk menggambarkan implementasi Program Daerah Sertifikat Tanah Gratis di Kota Bandar Lampung secara faktual atau konkrit.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini dapat mencapai beberapa manfaat di antaranya adalah :

- a. Secara teoritis, sebagai salah satu bahan perbandingan dari studi lebih lanjut dalam peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Administrasi Negara, khususnya yang berkaitan dengan peran pemerintah dan mengomunikasikan Program Sertifikat Tanah Gratis, penyediaan sumber daya untuk melaksanakan Program Sertifikat Tanah Gratis, sikap tanggap dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan Program Sertifikat Tanah Gratis, dan penyediaan struktur organisasi untuk melaksanakan Program Sertifikat Tanah Gratis di Kota Bandar Lampung dalam upaya terwujudnya tertib administrasi pertanahan.
- b. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi bahan masukan atau referensi bagi aparat Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bandar Lampung dan Pemerintah Kota Bandar Lampung selaku pelaksana kebijakan agar dapat meningkatkan keberhasilan dalam mengomunikasikan dan memberikan penyuluhan tentang Program Sertifikat Tanah Gratis, menambah sumber daya yang ada, meningkatkan sikap tanggap pelaksana kebijakan dalam menjalankan Program Sertifikat Tanah Gratis, dan melaksanakan Program Sertifikat Tanah Gratis dengan menggunakan struktur organisasi dengan lebih baik lagi.