

**STUDI TENTANG TUNGGAKAN SERTIPIKAT
HAK ATAS TANAH
DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN TOLITOLI
PROVINSI SULAWESI TENGAH**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh
Sebutan Sarjana Sains Terapan**



K 11 01
138501
2 1001
Kup. H. Hadadi (100)
MAP
SIMP. 09 00

Oleh :

SUKARDIN HADADI
NIM : 0101892/M

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
YOGYAKARTA
2005**

INTISARI

Sebagai organisasi pelaksana BPN, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat di bidang pertanahan. Untuk dapat memberikan pelayanan yang baik tersebut telah dikeluarkan suatu instruksi yang dapat dijadikan acuan guna memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat di bidang pertanahan yaitu Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Kepada Masyarakat di Bidang Pertanahan. Walaupun Instruksi ini telah dikeluarkan, namun pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan khususnya dalam hal pensertipikatan tanah belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik yaitu tepat waktu dalam penyelesaiannya. Dalam pensertipikatan massal Prona misalnya, masih banyak permohonan sertipikat masyarakat yang tidak dapat diselesaikan sesuai waktu yang telah ditentukan, sehingga hal ini dapat mengakibatkan tunggakan sertipikat.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab tunggakan sertipikat hak atas tanah melalui pensertipikatan tanah sporadik massal Prona pada Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif, dan untuk pengumpulan datanya dilakukan dengan memberikan daftar pertanyaan (kuisisioner) kepada responden, melakukan wawancara, dan studi dokumen. Adapun teknik analisa data yaitu menggunakan analisa tabel.

Dari hasil penelitian dan pembahasan dapat diketahui bahwa tunggakan sertipikat Prona tahun Anggaran 2003 sebanyak 132 bidang dari target 500 bidang. Sedangkan untuk pensertipikatan Prona Tahun Anggaran 2004 tunggakan sebanyak 142 dari target 475 bidang.

Penyebab terjadinya tunggakan sertipikat utamanya sertipikat Prona dipengaruhi oleh dipengaruhi oleh kurangnya sumber daya manusia khususnya kuantitas/jumlah pegawai terutama petugas teknis dan petugas administrasi serta kurangnya sarana prasarana terutama sarana teknis misalnya theodolit dan komputer. Akibat dari kekurangan tersebut mengakibatkan penyelesaian sertipikat utamanya Prona mengalami keterlambatan.

Demikian halnya bagi masyarakat peserta Prona/pemohon juga ikut mempengaruhi terjadinya tunggakan sertipikat, dimana terdapat banyak persyaratan permohonan masyarakat peserta Prona yang belum lengkap. Disamping itu berkas permohonan yang belum lengkap tersebut tidak segera dilengkapi. Hal ini disebabkan oleh berbagai kendala yang dihadapi pada saat mengurus berkas dimaksud, misalnya selain mengeluarkan biaya juga prosesnya agak lambat.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
INTISARI	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	6
C. Pembatasan Masalah	7
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
1. Tujuan Penelitian	8
2. Kegunaan Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN	
A. Tinjauan Pustaka	9
B. Kerangka Pemikiran	35
C. Anggapan Dasar	38
D. Batasan Operasional	38
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Metode Penelitian	41
B. Model Pendekatan	41
C. Lokasi Penelitian	42
D. Unit Analisa	42
E. Jenis Data	43
F. Teknik Pengumpulan Data	45

G. Teknik Analisis Data	46
BAB IV GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN	
A. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Tolitoli	47
1. Letak Geografis	47
2. Kepadatan Penduduk	47
B. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli .	49
1. Tugas dan Fungsi	49
2. Struktur Organisasi	51
3. Sumber Daya Manusia	54
4. Sarana dan Prasarana	62
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Jumlah Permohonan Sertipikat Prona Tahun Anggaran Tahun 2003 dan Tahun Anggaran 2004	65
B. Proses Pelayanan Pensertipikatan Tanah Sporadik Massal Prona Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli	66
C. Jumlah Sertipikat Prona APBN Yang di Selesaikan	72
D. Pembahasan	73
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	105
B. Saran	106
DAFTAR PUSTAKA	
DAFTAR PERATURAN	
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Adapun tugas BPN yaitu membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi Pertanahan, baik berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden. Dengan dibentuknya BPN, maka pelaksanaan tugas sebagaimana yang dimaksud lebih terpimpin, terkoordinasi, teratur dan terarah.

Sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, maka BPN di dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya sudah sepantasnya dapat melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut dengan baik. Program Pemerintah di bidang pertanahan diarahkan untuk mewujudkan catur tertib pertanahan yaitu :

1. Tertib Hukum Pertanahan;
2. Tertib Administrasi Pertanahan;
3. Tertib Penggunaan Tanah;
4. Tertib Pemeliharaan dan Lingkungan Hidup.

Untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah, dimana sesuai dengan pasal 19 ayat 2 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), pendaftaran tanah meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan tujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, baik perorangan maupun badan hukum. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah ini bagi pemilik tanah akan merasa lebih aman dalam menggunakan tanahnya. Selain itu orang-orang atau badan hukum akan lebih menghormati kepemilikan tanah tersebut. Namun demikian pendaftaran tanah yang diselenggarakan guna menjamin kepastian hukum tersebut tidak terlepas dari bagaimana pelayanan yang diberikan oleh BPN itu sendiri. Pelayanan yang dimaksud tentunya adalah pelayanan yang baik.

Demikian halnya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli yang merupakan instansi vertikal

mempunyai tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan. Untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat di bidang pertanahan perlu suatu upaya peningkatan pelayanan. Soelarman (1998 : 9) mengatakan bahwa :

Untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat di bidang pertanahan, segenap BPN dituntut untuk melakukan tertib administrasi pertanahan, keterbukaan dalam arti prosedur / tata cara pelayanan yang jelas dan dituangkan pada papan pengumuman, ketepatan waktu pelayanan, kenyamanan dan kepastian hukum, penyediaan loket-loket pelayanan dan lain sebagainya.

Selanjutnya Hasan Basri Durin (1998 : 8) mengatakan bahwa :

BPN dituntut untuk mampu memberikan pelayanan sebaik mungkin. Untuk pelayanan sertifikat misalnya : pemohon hanya perlu datang tiga kali yakni ketika menyerahkan berkas, menyelesaikan urusan teknis dan ketika mengambil sertifikat.

Untuk memberikan pelayanan yang baik tidak hanya tertumpu pada upaya-upaya perbaikan kualitas pelayanan saja, akan tetapi yang terpenting adalah bagaimana suatu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tersebut dilaksanakan. Sehingga kesan negatif yang selama ini muncul misalnya : rumit, berbelit-belit, tidak ada kepastian waktu, mahal dan lain sebagainya, perlahan-lahan bisa hilang. Dengan demikian kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli akan timbul dan masyarakat akan merasa puas.

Dalam rangka untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, telah dikeluarkan suatu instruksi untuk dijadikan dasar /

acuan guna memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat di bidang pertanahan yaitu Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Kepada Masyarakat di Bidang Pertanahan.

Untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan pertanahan kepada masyarakat di bidang pertanahan, Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli mempunyai berbagai kendala. Kendala-kendala tersebut sebagaimana yang disampaikan Timboel Sitorus (1999 : 16) mengatakan :

“Bahwa terdapat banyak keterbatasan di dalam melaksanakan tugas pelayanan pertanahan sehingga bisa membuat hambatan. Sifat hambatan ada yang manajerial misalnya : keterbatasan pengetahuan sumber daya manusia, keterbatasan informasi pada masyarakat, dan lain sebagainya. Sedangkan hambatan-hambatan yang bukan manajerial misalnya : kekurangan pegawai, kekurangan dana, kekurangan sarana dan prasarana”.

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan belumlah maksimal. Khususnya dalam pelayanan pensertipikatan hak atas tanah. Berbagai tanggapan dikemukakan baik melalui berita-berita di mass media, dalam surat kabar, yang sebagian besar mengungkapkan kekecewaan karena kurang baiknya pelayanan di bidang pertanahan (Media Komunikasi Pertanahan, 1998 : 7).

Berkaitan dengan pelayanan yang kurang baik tersebut, berbagai pernyataan yang disampaikan oleh berbagai kalangan misalnya

: DPR (2003, dalam Sumijono, 2004 : 3) mengatakan bahwa 'kinerja BPN masih buruk'. Selanjutnya pernyataan dari masyarakat Jakarta Pusat (2004, dalam Sumijono, 2004 : 1) yakni 'setahun urus sertipikat tanah belum juga selesai'.

Pernyataan dari berbagai kalangan tersebut di atas dapat memberikan gambaran bahwasanya BPN khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di dalam memberikan pelayanan pertanahan kepada masyarakat khususnya dalam hal pensertipikatan tanah belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik yaitu tepat waktu dalam penyelesaiannya. Hal yang demikian juga terjadi di Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli, khususnya dalam pensertipikatan tanah secara massal melalui Prona, dimana untuk Tahun Anggaran (TA) 2003 dan TA 2004 masih banyak yang belum selesai sesuai waktu yang telah ditentukan. Sehingga dengan tidak diselesaikannya permohonan sertipikat dari masyarakat tersebut sesuai dengan waktu yang ditentukan mengakibatkan terjadinya tunggakan sertipikat.

Berangkat dari latar belakang tersebut di atas maka penulis melakukan penelitian “ **Studi Tentang Tunggakan Sertipikat Hak Atas Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli Provinsi Sulawesi Tengah**”.

B. Permasalahan

Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli yang merupakan instansi vertikal mempunyai tugas melayani masyarakat di bidang pertanahan. Untuk melaksanakan tugas tersebut baik pelaksanaan operasional lapangan maupun pelaksanaan administrasi diharapkan dapat terlaksana dengan baik. Dengan demikian masyarakat akan merasa puas dan semakin percaya dengan pelayanan pertanahan yang dilaksanakan oleh kantor pertanahan. Oleh karena itu Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli dituntut untuk dapat memberikan pelayanannya dengan baik kepada masyarakat di bidang pertanahan, dengan jalan adanya upaya-upaya peningkatan pelayanan serta bagaimana praktek pelayanan pertanahan yang diberikan secara langsung kepada masyarakat. Artinya pelayanan yang diberikan tersebut harus sesuai dengan prosedur dan peraturan yang berlaku.

Walaupun Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 3 Tahun 1998 telah dikeluarkan yang merupakan pedoman / acuan dalam rangka untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, akan tetapi Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli belum dapat melaksanakannya secara maksimal. Dalam hal pensertipikatan tanah khususnya dalam pensertipikatan tanah sporadik secara massal, banyak permohonan dari masyarakat yang tidak dapat terselesaikan tepat pada waktunya. Sehingga hal ini menimbulkan tunggakan sertifikat hak atas tanah.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka penulis merumuskan permasalahan yaitu *mengapa di Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli terdapat tunggakan sertipikat hak atas tanah yang diselenggarakan melalui pensertipikatan tanah pertama kali secara sporadik massal.*

C. Pembatasan Masalah

Mengingat keterbatasan waktu, tenaga dan pengetahuan yang dimiliki maka penulis membatasi pokok permasalahan. Sehingga tulisan ini akan lebih terarah, jelas dan dapat dengan mudah dimengerti.

Oleh karena itu dalam tulisan ini penulis hanya membatasi mengenai penyebab adanya tunggakan sertifikat hak atas tanah yang diselenggarakan melalui pensertipikatan tanah secara sporadik massal Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dalam hal ini PRONA APBN Tahun Anggaran 2003 dan Tahun Anggaran 2004.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Bertolak dari permasalahan yang diuraikan di atas, maka penelitian ini bertujuan Untuk mengetahui penyebab tunggakan sertifikat hak atas tanah yang diselenggarakan melalui pensertipkatan tanah secara sporadik massal PRONA di Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan masukan bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli dalam melaksanakan tugas pelayanan masyarakat di bidang pertanahan.
2. Untuk mengembangkan wawasan dan pengetahuan bagi diri penulis.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa penyebab terjadinya tunggakan sertipikat hak atas tanah untuk pensertipikatan massal Prona dipengaruhi oleh :

1. Kurangnya sumber daya manusia khususnya dalam hal kuantitas/jumlah petugas yang ada baik petugas teknis maupun petugas administrasi yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli.
2. Kurangnya sarana dan prasarana
Sarana dan prasarana yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Tolitoli khususnya sarana teknis misalnya : theodolit, komputer belum memadai, sehingga untuk memperlancar pekerjaan alangkah baiknya perlu untuk penambahan sarana teknis tersebut.
3. kelengkapan berkas permohonan dari masyarakat peserta Prona yang belum lengkap tidak segera dilengkapi, hal tersebut dikarenakan di dalam mengurus berkas / persyaratan yang masih kurang lengkap tersebut mengalami berbagai kendala, misalnya untuk mengurusnya mereka harus mengeluarkan biaya lagi, ditambah lagi penyelesaiannya lambat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Berkaitan dengan kekurangan pegawai utamanya petugas teknis dan petugas administrasi, maka diupayakan untuk mengusulkan penambahan pegawai ke Kanwil BPN Provinsi, atau dapat pula meminta bantuan petugas dari Kanwil untuk membantu penyelesaian pekerjaan yang ada sehingga tidak terjadi penumpukan pekerjaan yang pada akhirnya dapat menimbulkan tunggakan sertipikat hak atas tanah.
2. Mengingat kurangnya sarana teknis khususnya theodolit maka diupayakan untuk mengusulkan pengadaan alat ukur tersebut ke Pusat melalui Kakanwil BPN Propinsi agar pelaksanaan tugas pengukuran lebih efektif.
3. Mengingat masih banyak masyarakat yang belum terlalu memahami arti pentingnya sertipikat serta persyaratan-persyaratan apa saja yang harus dilampirkan guna memperoleh sertipikat khususnya dalam pensertipikatan Prona, maka kegiatan penyuluhan pertanahan supaya lebih intensif lagi dilaksanakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. (1990), *Manajemen Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Arikunto, Suharsimi. (1997), *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Arikunto, Suharsimi. (2002), *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta.
- BHUMIBHAKTI. (1998), *Media Komunikasi Pertanahan*, Jakarta.
- Fanu, Marlyn, Martha. (2002), *Skripsi Tunggalan Permohonan Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan kabupaten Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur*, STPN Yogyakarta.
- Harsono, Boedi. (1996), *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta.
- Harsono, Boedi. (2002), *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.
- Ilyas, Arifin H. (2003), *Harapan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Terhadap Pelayanan Pertanahan di Kabupaten Sleman*, Yogyakarta.
- Juanidi .(2001), *Skripsi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Tunggalan Permohonan Sertifikat*, STPN Yogyakarta.
- Parangin, Effendi. (1987), *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. (2003), *Pedoman Penulisan Proposal Penelitian Dan Skripsi*, Yogyakarta.
- Sitorus Timboel (1999), *Beberapa Usaha Untuk Meningkatkan Pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap*, Bahan Seminar di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta.
- Soekarno Ignatius (1998), *Makalah Pengukuran Kinerja Kantor Pertanahan Kotamadya Malang*, Yogyakarta.
- Silalahi B. S (1991), *Usaha Peningkatan Keterampilan Karyawan Karyawati Kanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara*.

Siagian, P. Sondang. (1988), *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Haji Masagung, Jakarta.

Siagian, P. Sondang. (1992), *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Rineka Cipta,

Siagian, P. Sondang. (1996), *Manajemen Abad 21*, Bumi Aksara, Jakarta.

Sumijono. (2004), *Kumpulan Surat Kabar Harian*, STPN Yogyakarta.

Usman, Husaini dan Akbar, Setiady, Purnomo. (1995), *Metodologi Penelitian Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta.

Winardi. (1990), *Asas-asas Manajemen*, Mandar Maju, Bandung.

Widjaya, A. W. (1987), *Perencanaan Sebagai Fungsi Manajemen*, Bina Aksara, Jakarta.

DAFTAR PERATURAN

Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1989 tentang Organisasi Dan Tata Cara Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Di Provinsi Dan Kantor Pertanahan Di Kabupaten / Kotamadya.

Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi Dan Kualitas Pelayanan Masyarakat Di Bidang Pertanahan.

Instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Penyelesaian Tunggakan Pekerjaan Permohonan Masyarakat Di Bidang Pertanahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria.

Surat Menteri Negara Agraria / Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-1916 tanggal 3 Juli 1996 tentang Pelaksanaan Kegiatan Prona, Proda dan Prona Swadaya.