

**DAMPAK PEMEKARAN DAERAH TERHADAP KESIAPAN  
KANTOR PERTANAHAN SEBAGAI PELAYAN PUBLIK  
DI KABUPATEN KAMPAR**

**SKRIPSI**

*Diajukan Untuk Menempuh Ujian Diploma IV Pertanahan  
Jurusan Manajemen Pertanahan*



Oleh :

**DONI SYAFRIAL**

**NIM. 9871351**

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

## INTISARI

Pelaksanaan pembangunan yang cukup pesat baik itu pembangunan fisik maupun nonfisik telah meningkatkan mobilitas kegiatan sehari – hari seluruh sektor kehidupan masyarakat. Lahirnya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi kesempatan yang lebih luas kepada daerah untuk dapat menyalurkan aspirasinya guna lebih mengembangkan potensi daerahnya. Sehingga dimungkinkan diadakan pemekaran daerah Kabupaten Kampar menjadi 3 kabupaten melalui Undang – Undang Nomor 53 Tahun 1999. Pemekaran ini juga berdampak pada penambahan kantor pertanahan, sementara jumlah pegawai tidak mengalami penambahan sejak tahun 1999.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kesiapan kantor pertanahan menghadapi pemekaran daerah dalam kaitannya dengan jumlah aparat yang ada serta untuk mengetahui apakah beban kerja yang ada dan tuntutan peningkatan pelayanan pertanahan dengan jumlah aparat yang ada, mampu memberikan pelayanan yang baik sesuai ketentuan yang berlaku.

Metode yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif yaitu dengan menuturkan dan mendeskripsikan pemekaran daerah dan pemekaran kantor pertanahan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta – fakta, sifat – sifat serta dampak yang ditimbulkan akibat pemekaran tersebut terhadap kesiapan kantor pertanahan sebagai pelayan publik.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur kelembagaan kantor pertanahan belum terpenuhi, terutama di 2 kantor pertanahan hasil pemekaran, yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan dan Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu. Serta jumlah staf juga sangat terbatas karena pada Seksi P dan PT serta Sub. Bagian Tata Usaha di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan hanya terdiri dari 1 orang staf, dan Seksi PGT pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar hanya terdiri dari 2 orang staf, serta masih ada bidang tugas pada kantor pertanahan yang tidak mempunyai staf yaitu Seksi PPT pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar, Seksi PPT, PGT, HAT pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan serta seluruh seksi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu. Akibatnya terjadi rangkap jabatan dan alih fungsi pejabat dari sebagai pengawas kerja staf menjadi pelaksana kerja staf (contoh menjadi bendaharawan). Dampaknya adalah besarnya angka tunggakan pekerjaan pada tiap kantor pertanahan.

Dari ketersediaan sumber daya yang ada, baik itu aspek struktur kelembagaan, sarana dan prasarana maupun sumber daya manusia (pegawai) terhadap beban kerja pelayanan pertanahan, kantor pertanahan belum mampu memberikan pelayanan yang baik, karena masih terjadi tunggakan pada 3 kantor pertanahan. Akibatnya kantor pertanahan tidak mampu memberikan pelayanan yang terbaik, sehingga pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa kantor – kantor pertanahan sampai kondisi pada saat ini belum siap menghadapi pemekaran daerah

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
INTISARI .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	xi
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiii
BAB I      PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	4
C. Batasan Permasalahan .....	5
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	5
1. Tujuan Penelitian .....	5
2. Kegunaan Penelitian .....	6
BAB II     TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN .....	7
A. Tinjauan Pustaka .....	7
1. Pemekaran Daerah .....	11
a. Kemampuan Ekonomi Daerah .....	13
b. Potensi Daerah .....	13
c. Sosial Budaya .....	14
d. Sosial Politik .....	15
e. Jumlah Penduduk .....	15
f. Pertimbangan Lain .....	15
g. Analisis Kelembagaan .....	16

	B. Kerangka Pemikiran .....	21
	C. Anggapan Dasar .....	24
BAB III	METODE PENELITIAN .....	25
	A. Metode Penelitian .....	25
	B. Lokasi Penelitian .....	25
	C. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel .....	26
	D. Jenis, Teknik Pengumpulan dan Sumber Data .....	26
	1. Jenis Data .....	26
	2. Teknik Pengumpulan Data .....	27
	3. Sumber Data .....	28
	E. Teknik Analisis Data .....	28
BAB IV	GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN .....	29
	A. Letak dan Luas Wilayah .....	29
	B. Kondisi Sosial Ekonomi .....	32
	1. Kependudukan .....	32
	2. Mata Pencarian .....	33
BAB V	PEMEKARAN KABUPATEN KAMPAR .....	35
	A. Pemekaran Daerah Kabupaten Kampar .....	35
	1. Kemampuan Ekonomi Daerah .....	36
	2. Potensi Daerah .....	36
	3. Sosial Budaya .....	38
	4. Sosial Politik .....	39
	5. Jumlah Penduduk .....	39
	6. Pertimbangan Lain .....	40
	B. Proses Pemekaran Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar .....	40
	C. Fakta dan Dampak Pemekaran Kantor Pertanahan Kab. Kampar ...	42
	1. Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar .....	42

2.	Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan .....	49
a.	Struktur Kelembagaan .....	49
b.	Sarana dan Prasarana .....	51
c.	Keadaan Pegawai .....	52
d.	Beban Kerja .....	53
3.	Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu .....	54
a.	Struktur Kelembagaan .....	54
b.	Sarana dan Prasarana .....	56
c.	Keadaan Pegawai .....	57
d.	Beban Kerja .....	58
<b>BAB VI</b>	<b>KESIAPAN KANTOR PERTANAHAN .....</b>	<b>59</b>
A.	Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar .....	59
1.	Struktur Kelembagaan .....	59
2.	Sarana dan Prasarana .....	60
3.	Keadaan Pegawai .....	61
B.	Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan .....	63
1.	Struktur Kelembagaan .....	63
2.	Sarana dan Prasarana .....	64
3.	Keadaan Pegawai .....	65
C.	Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu .....	67
1.	Struktur Kelembagaan .....	67
2.	Sarana dan Prasarana .....	69
3.	Keadaan Pegawai .....	69
D.	Beban Kerja .....	71
E.	Kesesuaian Sumber Daya dengan Beban Kerja .....	72

<b>BAB VII</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>75</b>
A.	Kesimpulan .....	75

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pelaksanaan pembangunan yang cukup pesat baik itu pembangunan fisik maupun non fisik telah meningkatkan mobilitas kegiatan sehari – hari seluruh sektor kehidupan masyarakat. Lahirnya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi kesempatan yang lebih luas kepada daerah untuk dapat menyalurkan aspirasinya guna lebih mengembangkan potensi daerahnya.

Berlakunya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang lebih dikenal dengan Otonomi Daerah telah menyebabkan pembaharuan di daerah yang salah satunya adalah pemekaran daerah. Berdasarkan Undang – Undang Otonomi Daerah ini, pemekaran daerah dalam bentuk pembentukan Kabupaten/ Kota yang baru didasarkan pada pertimbangan – pertimbangan kemampuan ekonomi daerah, potensi daerah, sosial politik, sosial budaya, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lainnya.

Peluang pada kebijakan yang mengedepankan desentralisasi tersebut dimanfaatkan oleh daerah – daerah yang secara geografis dan ekonomis sangat potensial untuk membentuk pemerintahan yang baru, baik pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten/ kota.

Dalam tiga tahun berjalan diketahui bahwa ada beberapa pembentukan

di antaranya diantaranya Provinsi Banten, Provinsi Bangka Belitung, Provinsi

Provinsi Riau dari 8 (delapan) Daerah Kabupaten/ Kota menjadi 15 (lima belas) Daerah Kabupaten/ Kota.

Lahirnya Undang – Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang pemekaraan Kabupaten dan Kota di Provinsi Riau, salah satunya adalah terbentuknya pemekaran Kabupaten Kampar menjadi 3 Kabupaten, yaitu Kabupaten Kampar, Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Rokan Hulu. Pemekaran ini lebih disebabkan karena luasnya wilayah Kabupaten Kampar yang mencapai 3.181.875 Ha dengan jumlah kecamatan sebelum pemekaran adalah 19 kecamatan. Luasnya wilayah Kabupaten Kampar ini dirasakan menghambat daerah untuk mengembangkan potensinya sehingga dilakukan pemekaran daerah menjadi 3 kabupaten, dengan harapan daerah dapat lebih mengembangkan potensinya sehingga pembangunan di daerah tersebut dapat lebih cepat dan lebih tepat sasaran.

Disamping itu pemekaran daerah ini juga disebabkan oleh jumlah penduduk yang memungkinkan untuk dibentuknya kabupaten/ kota baru, serta adanya sumber daya alam yang mendukung sebagai sumber pemasukan daerah. Dengan lahirnya kabupaten/ kota yang baru tersebut maka dimungkinkan daerah yang sebelumnya merupakan wilayah kecamatan akan menjadi wilayah kabupaten/ kota dan wilayah yang sebelumnya merupakan wilayah desa akan menjadi wilayah kecamatan.

Salah satu akibat dari pemekaran daerah ini adalah meningkatnya aktifitas masyarakat di wilayah baru tersebut. Peningkatan ini terjadi hampir disemua sektor kehidupan masyarakat yang lebih disebabkan munculnya pemerintahan sendiri di

maka diperlukan perkantoran pemerintahan yang baru, perumahan masyarakat yang baru serta pusat – pusat keramaian sebagai penunjang kehidupan masyarakat.

Akibat pemekaran daerah yang berdampak pada peningkatan aktifitas keseharian tersebut adalah meningkatnya aktifitas manusia terhadap tanah sebagai media pembangunan karena pembangunan memerlukan tanah. Dalam hal ini Soni Harsono mengemukakan dalam suatu makalahnya yang berjudul *Aspek Pertanahan dan Tata Ruang Dalam Pembangunan* :

“Kegiatan pembangunan memerlukan tanah untuk membangun, tanah itu terbatas, tidak bertambah luas, tetapi kebutuhan akan tanah terus meningkat bukan saja karena jumlah penduduk yang terus bertambah, tetapi juga karena disebabkan meningkatnya pembangunan dan untuk menunjang kehidupan yang semakin meningkat kualitasnya”. (Soni Harsono, 1994:6)

Secara langsung peningkatan ini akan berdampak pada peningkatan jumlah beban kerja yang harus dikerjakan dan diselesaikan oleh kantor pertanahan. Sementara itu jumlah aparat pertanahan sendiri sejak tahun 1999 tidak mengalami penambahan atau tidak ada penerimaan pegawai baru di daerah.

Sebagai akibat penambahan Daerah Kabupaten/ Kota tersebut maka bertambah pula kantor pertanahan, sehingga jumlah pegawai yang ada di 8 kantor pertanahan disebar keseluruh kantor pertanahan (8 kantor pertanahan lama dan 7 kantor pertanahan pemekaran) karena tidak adanya penambahan pegawai tersebut. Menghadapi pemekaran daerah ini dengan tidak adanya penambahan pegawai maka pada kantor pertanahan yang lama terjadi pengurangan jumlah pegawai sedangkan pada kantor pertanahan yang baru atau pemekaran memiliki jumlah pegawai yang

bertambah pula beban kerja kantor pertanahan dan untuk itu diperlukan jumlah aparat pertanahan yang memadai, tetapi dalam hal ini terjadi pengurangan pada kantor pertanahan yang sudah ada dan terjadi keterbatasan jumlah pada kantor pertanahan yang baru.

Sebagai kantor pemerintah yang langsung melayani masyarakat (pelayan publik) kantor pertanahan dituntut untuk lebih meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Untuk dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat diperlukan aparat yang memadai dan mencukupi baik itu dari segi jumlah maupun kualitas. Hal ini penting mengingat bidang kerja yang dilaksanakan kantor pertanahan merupakan pekerjaan teknis yang membutuhkan aparat dengan keahlian dan kemampuan teknis pula.

Melihat pelaksanaan pemekaran daerah di Provinsi Riau yang berdampak pada peningkatan jumlah beban kerja kantor pertanahan dan tidak adanya penambahan aparat pertanahan penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai hubungan keduanya serta dampak yang ditimbulkan akibat pemekaran daerah itu sendiri bagi kinerja kantor pertanahan dengan tidak adanya penambahan pegawai, dengan judul:

**" Dampak pemekaran daerah terhadap kesiapan kantor pertanahan sebagai pelayan publik di Kabupaten Kampar".**

## **B. Perumusan Masalah**

Terdapat pemekaran daerah yang berdampak pada peningkatan beban kerja

penambahan pegawai/ aparat pertanahan menghadapi pemekaran daerah tersebut maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah jumlah aparat pertanahan yang ada di kantor pertanahan cukup memadai dibandingkan dengan beban kerja yang dihadapi ?
2. Apakah dengan jumlah aparat pertanahan yang ada dan beban kerja yang dihadapi kantor pertanahan sebagai pelayan publik mampu memberikan pelayanan yang baik ?

### **C. Batasan Permasalahan**

Mengingat luasnya permasalahan yang ditimbulkan akibat pemekaran daerah Kabupaten Kampar terhadap kinerja kantor pertanahan maka penulis membatasi permasalahan pada keterkaitan antara jumlah aparat pertanahan di kantor pertanahan dengan beban kerja yang dihadapi kantor pertanahan itu sendiri. Keterkaitan disini adalah jumlah aparat pertanahan yang memadai terhadap beban kerja yang dihadapi dalam kaitannya dengan upaya peningkatan pelayanan pertanahan terhadap masyarakat. Beban kerja merupakan permohonan pelayanan pertanahan yang harus dikerjakan dan diselesaikan oleh kantor pertanahan baik itu perorangan maupun Badan Hukum. Pada penelitian ini beban kerja pelayanan pertanahan yang diteliti adalah pelayanan pemberian hak pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar, Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Rokan Hulu.

### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

- b. Untuk mengetahui apakah dengan beban kerja yang ada dan tuntutan peningkatan pelayanan pertanahan dengan jumlah aparat yang ada, mampu memberikan pelayanan yang baik sesuai ketentuan yang berlaku.

## *2. Kegunaan Penelitian*

- a. Sebagai bahan informasi yang dapat digunakan untuk pertimbangan bagi Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Riau, Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar, Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Rokan Hulu serta pihak lain yang memerlukan dalam merumuskan kebijaksanaan khususnya dalam perencanaan dan pengaturan aparat pertanahan yang ada di Provinsi Riau.
- b. Dapat menambah pengetahuan dan melatih mahasiswa berpikir secara ilmiah dalam bidang pertanahan sebagai bekal dalam melaksanakan tugas di bidang pertanahan yang dalam hal ini tentang hubungan antara jumlah pegawai dan beban kerja dalam upaya memberikan pelayanan yang baik.

## BAB VII

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Pemekaran daerah yang terjadi di Kabupaten Kampar menyebabkan menurunnya tingkat pelayanan di bidang pertanahan, karena sebelum pemekaran daerah, pencapaian target pelayanan pertanahan adalah 8.774 persil (97,48%) dari target sebesar 9.000 persil. Sedangkan setelah terjadinya pemekaran daerah pencapaian target pelayanan pertanahan untuk wilayah yang sama hanya 47,80%. Sehingga dapat disimpulkan bahwa :

1. Jumlah aparat pertanahan yang ada di 3 kantor pertanahan yang menjadi objek penelitian belum memadai dibandingkan dengan beban kerja yang dihadapi.
2. Dari ketersediaan sumber daya yang ada, baik itu aspek struktur kelembagaan, sarana dan prasarana maupun sumber daya manusia (pegawai) terhadap beban kerja pelayanan pertanahan, kantor pertanahan belum mampu memberikan pelayanan yang baik.

#### B. Saran

1. Kebijakan *zero growth policy* yang diterapkan pemerintah pusat dibidang kepegawaian jika dibandingkan dengan perkembangan daerah di provinsi (adanya pemekaran kabupaten/ kota) sudah tidak sesuai. Karena

2. Upaya lain yang dapat dilakukan oleh kantor pertanahan dalam meningkatkan pelayanan pertanahan adalah dengan memanfaatkan jasa surveyor berlisensi melalui pola kemitraan.

## DAFTAR PUSTAKA

- BPN Pusat, 1993. *Hasil Rapat Kerja Badan Pertanahan Nasional Tahun 1993 (17 – 20 Februari 1993)*, BPN Jakarta.
- Harsono, Soni, 1994. *Aspek Pertanahan dan Tata Ruang Dalam Pembangunan*. Makalah disampaikan pada kuliah Umum STPN di Yogyakarta, 29 Oktober 1994, Jakarta, BPN.
- Kansil, C.S.T dan Cristine C.S.T. Kansil, 2001. *Kitab Undang – Undang Otonomi Daerah 1999/2001, Kitab I*”, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1989 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/ Kotamadya*.
- Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang *Badan Pertanahan Nasional*.
- Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2000 tentang *Pelaksanaan Tugas BPN di Kabupaten Pelalawan, Rokan Hulu, Rokan Hilir, Siak, Karimun, Natuna dan Kuantan Singingi di Propinsi Riau*.
- Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2001 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional*.
- Marsono, 1999. *Himpunan Peraturan tentang Pemerintah Daerah*. Djambatan,

Moenir, H.A.S, 1998. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara,  
Jakarta.

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 1996, *Pedoman Penulisan Skripsi*,  
Yogyakarta.

Singarimbun, Masri dan Sofyan Effendi, 1989, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES,  
Jakarta.

Surakhmad, Winarno, 1990. *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Teknik*.  
Tarsito, Bandung.

Soemadi, Herutomo, 2001. *Pedoman Praktis Penyusunan Usulan Penelitian dan  
Penulisan Skripsi*, Cetakan VI, STPN, Yogyakarta.

Tjokroamidjojo, Bintoro, 1985. *Perencanaan Pembangunan, Gunung Agung*,  
Jakarta.

Undang – Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang *Pemekaran Wilayah Kabupaten  
dan Kota di Provinsi Riau*.

Walijatun, Djoko, 2000. *Pelayanan Prima di Bidang Pertanahan Sebagai Bagian  
Dari Reinventing Government*, Makalah Seminar Nasional Pertanahan,  
STPN Yogyakarta.