

7 ASPIRASI

JURNAL ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK



FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER

TERAKREDITASI

SK DITJEN DIKTI NO. :56/DIKTI/KEP/2005

ASPIRASI

JURNAL ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ISSN : 0852 - 604 Y

Terakreditasi SK Ditjen Dikti No. 56/DIKTI/Kep./2005 Tanggal 06 Desember 2005,

ASPIRASI diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember sebagai media komunikasi dikalangan staf pengajar, peneliti maupun para pemerhati. Redaksi menerima sumbangan tulisan yang segar dan obyektif baik dan hasil penelitian maupun kajian kritis dibidang sosial dan politik. ASPIRASI terbit dua kali setahun pada bulan Juli dan Desember.

Pemimpin Redaksi :

Drs. M. Affandi, MA.

Sekretaris Redaksi :

Drs. A. Habibullah, M.Si.

Dewan Redaksi :

Dr. Bustami Rahman, MS.

Dr. Abu Bakar Eby Hara, MA

Dr. A. Latief Wiyata, MA

Dr. Ung Nasdia, M.Kes

Redaksi Ahli :

Prof. Dr. Kabul Santoso, MS. (Universitas Jember)

Prof. Dr. Sunyoto Usman, MA. (Universitas Gadjah Mada)

Prof. Dr. Akhmad Kusyairi, MA. (Universitas Jember)

Prof. Dr. Kamanto Sunarto (Universitas Indonesia)

Prof. Dr. Mohtar Mas'ud, MA.(Universitas Gadjah Mada)

Prof. Dr. H. Ali Saukah, MA. (Universitas Negeri Malang)

Prof. Dr. H. Amad Mukhadis, M.Pd. (Universitas Negeri Malang)

Pelaksana Tata Usaha :

Drs. Subarjo

Drs. Haryono

Agustin Sudarmiyati

Taufik

Sahadi

Redaksi ASPIRASI Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

FISIP Universitas Jember, Kampus Tegalboto, Jl. Kalimantan

Jember - Indonesia 68121. Telepon/fax. (0331) 335586

[e-mail: aspirasi.fisip@yahoo.co.id](mailto:aspirasi.fisip@yahoo.co.id)

ASPIRASI

JURNAL ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

TERAKREDITASI SK DIRJEN DIKTI NO.: 56/DIKTI/KEP/2005

VOLUME XVIII, No. 1 Juli 2008

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER**

ASPIRASI

JURNAL ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Terakreditasi SK Ditjen Dikti No. 56/DIKTI/Kep./2005 Tanggal 06 Desember 2005.

DAFTAR ISI

- Ulul Albab* **Implementasi** Kebijakan Anti-Korupsi: Suatu Studi Perbandingan Lembaga Anti Korupsi di Indonesia dan Hong Kong1
- Sarnugyo Ibnu Redjo* Hubungan Legislatif — Eksekutif di Daerah 14
- Pull Wahono* Kreasi Pengetahuan dan Inovasi Pada Indust' Kreatif Batik di Empat Daerah Industri Batik Di Jawa 20
- Hilmy Mohtar* Ekonomi Politik Pembangunan Kawasan Pantura : Studi Kasus Proyek Industri semen Tuban28
- Mutmainah* Model Alternatif Management Sumber Daya Manusia Masa Depan...45
- Imam Hanafi* Kajian Institusi Manajemen Air Bersih Untuk Pemerintah Daerah (Studi Kasus di Kota Batu Jawa Timur)..... 55
- Praptining Sukowati* Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal!..... 72
- Chamdan Purnama* Pemberdayaan Sebagai Upaya Meningkatkan Kemampuan Daya saing Usaha Kecil : Tinjauan Konseptual 90
- Chairun Nasirin* Alternatif Model Kebijakan Dalam upaya Penanggulangan Kemiskinan di **Indonesia** 100
- Wiwik Istyarini* Dampak Tata Kelola Pemerintahan Terhadap Penanggulangan Kemiskinan.....113
- Iswhoro Widhiyanto* Inisiatif Personal Elite Pejabat Publik Dalam Usaha Implementasi Good Governance 120
- Kausar AS* Pengembangan Ekonomi Rakyat Di Era Otonomi Daerah 132
- Maskana Sumitra* Kepemimpinan Nasional Masa Kini (Transisi Antara Kepemimpinan Tradisional dan Modern 139
- Azizah Fitriani* Evaluasi Kebijakan Pajak Hotel Dalam Meningkatkan Pendapatan Ash Daerah Di Kabupaten Mojokerto..... 151
- M. Syukri* Manajemen Program Pendidikan Pasca-Keaksaraan
- Abdul Basit Junaid* Meneruskan Proyek Modernitas Yang Belum Selesai : Kajian Terhadap Pemikiran Jurgen Habermas 169

Alfan Jarnii Paradigma Ilmu Komunikasi Islam179

Zainuri Dinamika penggalangan Dana Zakat Bagi Pembangunan:
Studi Pendekatan Kualitatif Di Desa Putukrejo Kecamatan gondanglegi
Kabupaten Malang 184

Gatot Adiprayoga Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pemberdayaan Masyarakat....194

KEBIJAKAN PENINGKATAN HAK ATAS TANAH UNTUK RUMAH TINGGAL

(Studi Implementasi Kebijakan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal)

Praptining Sukowati
Staf pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Merdeka (UNMER) Malang

ABSTRACT

Kebijakan peningkatan hak atas tanah claim konsepnya bertujuan untuk menjernihkan kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal yang masih dipunyai oleh perseorangan Warga Negara Indonesia dengan status Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik. Di dalam proses pemberian hak milik ini ada penyederhanaan prosedur, sehingga proses dapat diselesaikan dengan cepat dan murah. Didalam realitanya dalam mengajukan peningkatan hak atas tanah rumah tinggalnya dengan tujuan untuk mendapatkan rasa aman, dengan biaya yang wajar/ biaya wajar melalui pemberlakuan kebijakan peningkatan hak atas tanah berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 ini ternyata belum dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan

KEY WORDS: kebijakan, peningkatan hak atas tanah, rumah tinggal

Tanah mempunyai fungsi dan peranan yang penting dan strategis dalam kehidupan masyarakat, khususnya dalam melaksanakan pembangunan, baik sebagai wadah untuk kegiatannya maupun sebagai faktor produksi untuk penghidupannya. Setiap tahun, khususnya pada tanggal 24 September bertepatan dengan ulang tahun Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), pertanyaan yang selalu berulang biasanya berkisar kepada faktor-faktor penyebab masih banyaknya permasalahan tanah yang terjadi dalam berbagai variasi dan intensitasnya. Jawabannya pun tidak dapat lain kecuali kembali kepada peraturan pelaksanaan Undang Undang Pokok Agraria (yang barangkali sudah tersedia namun tidak relevan lagi, atau kurang efektif, atau belum tersedia) serta pada pelaksanaannya yang belum konsisten dan konsekuen dikarenakan adanya berbagai kendala.

Abraham Maslow di dalam teorinya yang terkenal, *The Need Hierarchy Theory* menyatakan bahwa "rumah merupakan salah satu kebutuhan fisik manusia yang paling fundamental. Nantun selain kebutuhan dasar yang mungkin sudah terpenuhi tersebut, manusia masih membutuhkan pula perasaan aman baik secara fisik maupun psikis dan naluri yang dapat mengancam kesejahteraannya". Namun dalam kenyataannya, masih banyak masyarakat yang memiliki rumah tinggal dengan status Hak Guna Bangunan yang dapat hapus haknya dikarenakan jangka waktunya telah habis sehingga dengan demikian perlu ada jaminan kelangsungan hak kepemilikan yang abadi atas tanah yang dipergunakan sebagai rumah tinggal melalui implementasi kebijakan yang sudah ada secara konsisten dan konsekuen. Demikian pula belum semua anggota masyarakat dapat memiliki rumah yang layak, sehat, aman dan serasi. Oleh karena itu upaya pembangunan perumahan dan pemukiman terus ditingkatkan untuk menyediakan jumlah perumahan yang makin banyak dan dengan harga yang terjangkau terutama oleh golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Di dalam praktek, dapat dijumpai berbagai peraturan yang memberikan lebih banyak kemudahan kepada sekelompok kecil masyarakat, sedangkan perhatian yang sama belum tentu diberikan secara sebanding kepada sekelompok masyarakat yang lebih besar. Contohnya kebijakan di bidang pertanahan yang ditempuh sejalan dengan iklim deregulasi Juli 1992 dan dimantapkan dalam deregulasi Oktober 1993 yang ditujukan untuk lebih menarik minat penanaman modal di Indonesia.

Kebijakan yang ditempuh tersebut berupa penyederhanaan tata cara pemberian Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB), serta pemberian batas waktu penyelesaiannya.

Tidak dipungkiri bahwa bagi investor, kemudahan tata cara dan ketepatan jangka waktu penyelesaian pemberian hak atas tanah tersebut dapat merupakan daya tarik tersendiri dan patut diberi perhatian. Pertanyaannya adalah, jika dengan personalia dan peralatan yang terbatas dapat diberikan pelayanan yang tepat waktu untuk kepentingan tertentu, apakah terhadap hal yang sama yakni pengurusan sertipikat hak tanah, masyarakat juga diberi hak untuk memperoleh pelayanan serupa ?

Salah satu program reformasi di bidang pertanahan yang telah dibuat adalah reformasi dalam hal pelayanan. Telah menjadi kenyataan bahwa banyak kritik disampaikan oleh masyarakat tentang perlu diperbaikinya pelayanan di bidang pertanahan kepada masyarakat pemohon. Karena telah menjadi hal yang rutin, maka tanpa sadar dalam tugas memberi pelayanan kepada masyarakat telah terbentuk sikap, perbuatan dan tingkah laku yang sekarang banyak mendapat kritikan dari masyarakat. Dalam bidang pelayanan kepada masyarakat transparansi birokrasi menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa merupakan suatu keharusan. Tuntutan akan aktualisasi pemerintahan yang bersih dan berwibawa semakin nyata, bukan hanya dalam tatanan normatif, tetapi justru yang terpenting adalah implementasinya.

Melihat pesatnya pembangunan di Kota Malang, dimana potensi kegiatan perdagangan, industri dan jasa yang terus berkembang, sehingga arus perpindahan penduduk menuju ke kota ini dapat bertambah pula, maka kebutuhan perumahan bagi penduduknya pasti terus bertambah pula. Hal ini akan mempengaruhi minat pengusaha di bidang perumahan, untuk mencukupi kebutuhan masyarakat yang memilih untuk bertempat tinggal di Kota Malang. Dikarenakan status tanah yang dapat dimiliki oleh Badan Hukum biasanya adalah Hak Guna Bangunan, maka Sertipikat hak atas tanah yang dibeli oleh warga masyarakat Kota Malang dari Perusahaan Perumahan inipun, otomatis status tanahnya masih sama dengan Sertipikat induknya, yaitu Sertipikat Hak Guna Bangunan.

Ada beberapa jenis hak menurut *UUPA 1960*, yakni : Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pakai (HP), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Sawa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan Hak-Hak lain yang dapat ditetapkan oleh Undang-Undang serta Hak-Hak sementara seperti Hak Gadai, Hak Bagi Hasil, Hak Menumpang dan sebagainya. Selain Hak-Hak yang berkenaan langsung dengan penguasaan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ini, disebutkan pula sejumlah Hak alas Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, serta Hak Guna Ruang Angkasa. '

Pengertian jenis Hak-Hak Utama atas Tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria adalah sebagai berikut : 1). Hak Milik adalah : Hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. 2). Hak Guna Bangunan adalah : Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan menurut ketentuan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. 3) Hak Guna Usaha adalah Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. 4) Hak Pakai adalah : Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang inemberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh Pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya. Hak Pakai diberikan dalam jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu. 5) Hak Pengelolaan adalah : Hak penguasaan atas tanah Negara yang diberikan kepada Departemen, Lembaga Non Departemen dan Pemerintah Daerah (serta kepada Badan-Badan lain yang untuk melaksanakan tugasnya memerlukan penguasaan tanah-tanah Negara).

Dari keseluruhan hak menurut *UUPA 1960* yang merupakan hak-hak utama atas tanah yang berada di dalam kawasan non kehutanan adalah : Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, sedangkan dari semua Hak-Hak Utama tersebut, hanya Hak Milik yang bersifat mutlak, terkuat dan berlangsung turun-temurun. Sedangkan Hak-Hak yang lain sebagaimana disebutkan di atas dapat hapus karena jangka waktunya yang terbatas.

Administrasi Hak Atas Tanah meliputi kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pengakuan formal atas penguasaan tanah tertentu oleh seseorang atau Badan Hukum yang memenuhi persyaratan hukum untuk memperolehnya. Di dalamnya terliput kegiatan-kegiatan pemberian pengakuan dari masyarakat dan pemerintah atas penguasaan fisik dari sebidang tanah tertentu, pengurusan bukti-bukti yuridisnya, dan terakhir adalah pendaftaran hak untuk memperoleh pengakuan formal yang berbentuk penerbitan sertifikat hak tertentu atas tanah. Suatu kebijakan yang memberikan kelonggaran yang lebih besar kepada sebagian kecil masyarakat dapat dibenarkan apabila chimbangi dengan kebijakan serupa yang ditujukan kepada kelompok lain yang lebih besar. Dengan demikian maka selaku ada kebijakan yang berfungsi untuk mengoreksi atau memulihkan keseimbangan tersebut.

Di dalam merancang kebijakan pertanahan, tolok ukur yang lebih tepat adalah memberikan keadilan berdasarkan kebutuhan dan bukan berdasarkan kemampuan karena dalam Peta Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah di Indonesia, perhatian harus lebih banyak diberikan kepada mereka yang lebih membutuhkan yang diwakili oleh sebagian terbesar lapisan masyarakat.

Sebagai landasan kebijakan pertanahan, falsafah ULIPA yang dilandaskan pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumberdaya alam, khususnya tanah. Perbedaan Pendapat tentang relevansi falsafah UUPA yang didasarkan pada kenyataan empiris tampak semakin tajam seiring dengan kebijakan deregulasi menyongsong era industrialisasi yang antara lain ditujukan untuk semakin menarik investasi modal asing (Sumardjono SW; 2001)

Perubahan hak atas tanah adalah diubahnya jenis hak tertentu yang sebelumnya melekat atas sebidang tanah yang telah terdaftar haknya dalam buku tanah. Perubahan hak juga dapat terjadi atas tanah dengan Hak Milik yang belum terdaftar. Perubahan Hak dimungkinkan karena pihak pemohon menghendaki ditetapkan jenis hak lain atas tanah yang (telah) dikuasainya sepanjang hal itu dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada/ berlaku dan sepanjang pihak pemohon dapat memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan. Pada umumnya perubahan hak atas tanah terjadi karena adanya transaksi ekonomi yang menyebabkan beralihnya hak atas tanah, atau adanya peralihan hak atas tanah karena sebab-sebab lainnya, maupun karena adanya pembatalan hak.

Pada prinsipnya, perubahan hak atas tanah merupakan perubahan status tanah dengan hak tertentu menjadi Tanah Negara dan pada saat yang bersamaan diberilcan/ diterbitkan hak baru di atasnya. Dalam bahasa peraturan yang berlaku saat ini disebutkan, perubahan hak adalah penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah tertentu, alas permohonan pemegang haknya menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak atas tanah jenis lainnya. Dengan kata lain bialk tanah dengan Hak Milik atau tanah dengan Hak-Hak lainnya sebelum diterbitkan hak baru di atasnya karena adanya permohonan perubahan hak, akan berubah terlebih dahulu menjadi Tanah Negara.

Mengapa perubahan hak atas tanah merupakan suatu proses perubahan dari satu hak tertentu menjadi tanah negara terlebih dahulu? Hal ini berhubungan dengan prinsip sesuatu hak atas tanah dapat diberikan oleh Pemerintah selaku Pemegang Hak Menguasai Negara kepada Warga Negara atau Badan Hukum yang memenuhi persyaratan untuk memegang hak tertentu. Dalam hal ini, Pemerintah hanya dapat memberikan/ menerbitkan sesuatu hak atas tanah hanya pada tanah-tanah yang berstatus Tanah Negara.

Kebijakan yang mengatur Proses Perubahan Hak atas Tanah, baik tanah yang belum terdaftar maupun yang sudah timbul sesuatu hak di atasnya yang berlaku di Badan Pertanahan Nasional sekarang ini sebenarnya lebih dari satu macam berdasarkan kriteria-kriteria hak yang sedang dimohonkan oleh pemilik tanah, yaitu : 1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). 2) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). 3) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan



dan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pakai. 4) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal. 5) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik. 6) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara

METODE

Sesuai dengan tujuan penelitian ini, yaitu mendapatkan gambaran proses pelaksanaan kebijakan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal di wilayah kota Malang, menemukan faktor-faktor pendukung dan atau penghambat pelaksanaan kebijakan dimaksud, maka penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan teknik pendekatan secara kualitatif. Penelitian ini menganalisis atau mendeskripsikan secara terinci mengenai fenomena mekanisme perencanaan pelaksanaan kebijakan dengan menggunakan kerangka pemikiran sebagai landasan teori/pengkajian teoritis sehingga hasil penelitian ini mempunyai predikat penelitian ilmiah terhadap proses pelaksanaan peningkatan hak atas tanah untuk rumah tinggal di wilayah kota Malang.

Fokus dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan peningkatan hak atas tanah untuk rumah tinggal di wilayah Kota Malang. Menggunakan pendapat George C. Edward III, bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor, maka pengamatan akan difokuskan pada proses peningkatan hak atas tanah untuk rumah tinggal yang masih berstatus Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dengan luas tidak lebih dari 600 M², meliputi standar, aturan, prosedur, mekanisme pelaksanaannya dari sisi pandang faktor-faktor : komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Lokasi penelitian ini adalah wilayah Kota Malang. Pada penelitian ini jenis data yang dipakai adalah data primer dan data sekunder. Sedangkan populasinya adalah semua individu yang menjadi sumber pengambilan sampel yang terdiri dari para implementor (pelaksana) kebijakan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal dengan luas tidak lebih dari 600 M² di wilayah kota Malang. Oleh karena para implementor dalam kebijakan ini telah diketahui terlebih dahulu, maka penetapan sampel dilakukan dengan teknik *Purposive Sampling* (Sampel bertujuan). **Untuk Teknik Pengumpulan Data** dilakukan melalui: Interview/wawancara, Observasi, Dokumentasi, dengan menggunakan Teknik Analisis Data terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu : reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Proses analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data, dimaksudkan agar data yang dikumpulkan sesuai dengan fokus penelitian dan untuk mengetahui apakah data yang dikumpulkan sudah cukup untuk menjelaskan masalah yang diteliti. Teknik analisis data yang digunakan adalah Analisis Data Model. Interaktif dari *Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hak Milik Atas Tanah

Ketentuan pasal 20 Undang Undang Pokok Agraria menjelaskan bahwa Hak Milik atas tanah adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. **Artinya bahwa hak atas tanah** apapun yang ada pada seseorang tidak dapat dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara.

Kota Malang sebagai wilayah perkotaan dengan letak geografis strategis, dilalui jalan penghubung utara selatan *Java Timur*. Jalur Kereta Api juga menghubungkan kota ini dengan Surabaya dan Blitar. Dengan demikian Kota ini menjadi simpul jasa distribusi dan kota transit bagi kegiatan

parawisata. Dengan besarnya potensi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, perdagangan, jasa termasuk jasa pendidikan dan lain-lainnya cukup tinggi di wilayah ini, berakibat pertambahan jumlah penduduk yang disebabkan oleh adanya migrasi masuk menjadi tinggi pula. Jumlah penduduk yang bertambah, akan mempengaruhi pertambahan kebutuhan akan perumahan, dan hal ini akan menarik minat pengusaha di bidang perumahan untuk berinvestasi di wilayah kota Malang. Berdasarkan data yang ada di Kantor Pertanahan Kota Malang, ada kurang lebih 30 perusahaan pengembang perumahan yang bergerak di bidang perumahan dan secara aktif membangun perumahan, yang umumnya merupakan rumah tipe kecil dengan luas rata-rata di bawah 200 M². Rumah-rumah tipe kecil dengan status Hak Guna Bangunan ini dibeli oleh masyarakat dengan fasilitas kredit pemilikan rumah maupun dengan cara tunai.

Masyarakat pemilik rumah dengan Sertipikat Hak Guna Bangunan dapat melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan hak atas tanahnya itu, inisairtya menjual, menghibahkan, menukar, mewariskan atau menjadikannya sebagai agunan. Sebagai sesuatu hak atas tanah yang mempunyai jangka waktu tertentu, Hak Guna Bangunan dapat hapus karena berbagai sebab antara lain karena jangka waktunya berakhir. Namun demikian bekas pemegang hak dapat mengajukan perpanjangan hak atau pembaharuan hak tersebut sebelum jangka waktunya berakhir. Bagi pemegang Hak Guna Bangunan, juga diberi kemungkinan untuk meningkatkan hak atas tanahnya itu menjadi Hak Milik sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggai dapat dikatakan sebagai keputusan strategis Pemerintah guna memenuhi tuntutan masyarakat akan adanya reformasi di berbagai bidang pada saat kebijakan tersebut dikeluarkan. Tujuan dari kebijakan ini adalah menyederhanakan proses permohonan perubahan/peningkatan status tanah yang digunakan sebagai rumah tinggal, yang semula masih berstatus Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik. Penyederhanaan proses dimaksud dengan tujuan rnenjamin kelangsurtgan hak atas tanah yang dipergunakan sebagai rumah tinggal, khususnya tanah kapling kecil yang kebanyakan dimiliki oleh masyarakat golongan ekonomi lemah.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998, memuat ketentuan mengenai tata cara perubahan Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik dengan luasan tidak lebih dari 600 M² dan sekaligus juga memuat penetapan pemberian Hak Milik yang baru. Kepala Kantor Pertanahan tinggal mendaftarkan hak tersebut atas permohonan yang bersangkutan dengan mencantumkan nomor keputusan Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 6 tahun 1998 sebagai dasar adanya hak yang barn. Permohonan pendaftaran hak dimaksud berfungsi pula sebagai permohonan perubahan hak dan pernyataan pelepasan hak yang lama. Dengan demikian perubahan hak menurut keputusan ini tidak diperlukan lagi proses pelepasan hak atas tanah yang lama dan penerbitan Surat Keputusan tersendiri tentang pemberian hak yang baru. Dalam melaksanakan keputusan, tidak perlu lagi dilakukan pemeriksaan lapangan dan pengukuran ulang. Dengan adanya proses penyederhanaan ini, diamsusikan akan mendapat sambutan dari masyarakat banyak, dimana dengan demikian masyarakat menjadi tidak segan-segan lagi mengurus sandhi kepentingannya dalam hal mendapatkan pelayanan publik dari Kantor Pertanahan.

Kebijakan Publik Tentang Pertanahan

Ada beberapa jenis hak menurut UUPA 1960, yakni : Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pakai (HP), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan Hak-Hak lain yang dapat ditetapkan oleh Undang-Undang serta Hak-Hak sementara seperti Hak Gadai, Hak Bagi Hasil, Hak Menumpang dan sebagainya. Selain Hak-Hak yang berkenaan langsung dengan penguasaan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ini, disebutkan pula sejumlah Hak atas Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, serta Hak Guna Luang _A_rigkasa.

Kebijakan yang mengatur Proses Perubahan Hak atas Tanah, baik tanah yang belurn terdaftar maupun yang sudah timbul sesuatu hak di atasnya yang berlaku di Badan Pertanahan Nasional

sekarang ini sebenarnya lebih dari satu macam berdasarkan kriteria-kriteria hak yang sedang dimohonkan oleh pemilik tanah, yaitu : 1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS); 2) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pakai; 3) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal; 4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Perubahan Flak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik; 5) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara.

Organisasi Kantor Pertanahan Kota Malang

Luas seluruh wilayah Kota Malang sebesar 11.005,66 Ha. yang terbagi menjadi 5 Kecamatan dan 57 Kelurahan, yaitu : 1) Kecamatan Sukun dengan luas wilayah 2.096,57 Ha. 2) Kecamatan Kedungkandang luas wilayah 3 989,46 Ha. 3). Kecamatan Klojen luas wilayah 882,50 Ha. 4). Kecamatan Lowokwaru dengan luas wilayah 2.260,48 Ha. 5) Kecamatan Blimbing dengan luas wilayah 1.776,65 Ha. Jumlah seluruh bidang tanah sebanyak 232.615 bidang tanah, dimana 59,69 % nya yaitu sejumlah 138.844 bidang, telah terbit sertipikat hak atas tanah, dengan perincian sebagai berikut

TABEL :1
JUMLAH BIDANG TANAH SUDAH BERSERTIPIKAT

NO.	JENIS HAK	LUAS Ha.	UML.BIDANG
1	Hak Milik	4.585,8	115.454
2	Hak Pakai	415,2	898
3	Hak Guna Usaha	0,4	8
4	Hak Guna Bangunan	1.065,4	22.316
5	Hak Pengelolaan	6,1	4
6	Wakaf	0,1	164
	<i>fumiah</i>	<i>6.073,0</i>	<i>138.844</i>

Sumber Kantor Pertanahan Kota Malang, 2006

Dalam pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria, telah mengarnanatkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah, dilaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pendaftaran Tanga tersebut meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini berarti akan menjadi tugas Kantor Pertanahan Kota Malang untuk melakukan pekerjaan pendaftaran tanah sebanyak 93.771 bidang lagi, dengan asumsi bahwa bidang-bidang tanah yang sudah ada, tidak bertambah karena adanya pernecehan bidang tanah sebagai akibat adanya transaksi jual bell, hibah, warisan atau peralihan hak lainnya.

Kantor Pertanahan Kota Malang yang dipimpin oleh seorang Kepala Kantor, adalah merupakan Instansi Vertikal di bawah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang berkantor pusat di Ibu Kota Negara Republik Indonesia. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tanggal 16-5-2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

Mekanisme Peningkatan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal

Kebijakan pertanahan untuk tanah rumah tinggal yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 ini dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia setelah pangan. Sehubungan dengan itu untuk menjamin pemilikan rumah tinggal bagi warga negara Indonesia, maka perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal itu berdiri, dengan jalan meningkatkan haknya dari yang semula masih berstatus Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, menjadi Hak Milik. Obyek dari kebijakan ini adalah tanah yang sudah digunakan sebagai rumah tinggal dengan luas tidak lebih dari 600 M²

Pemohonan peningkatan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik ini diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan disertai : 1) Sertipikat tanah yang bersangkutan (asl dan fotocopynya); 2) Bukti penggunaan tanah untuk rumah tinggal berupa fotocopy liin Mendirikan Bangunan atau jika belum ada, Surat Keterangan Kepala Desa/Keurahan yang menerangkan bahwa bangunan yang berdiri di atas tanah yang dimohon digunakan sebagai rumah tinggal. 3) Fotocopy SPPTPBB tahun terakhir (khusus untuk tanah yang luasnya 200 M² atau lebih), dilegalisir . 4) Fotocopy bukti identitas pemohon atau kuasanya, dilegalisir. 5) Pernyataan dari Pemohon bahwa dengan perolehan Hak Milik yang dimohon pendaftarannya itu, yang bersangkutan akan mempunyai Hak Milik Atas Tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 bidang tanah seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 M².

Atas dasar permohonan tersebut, Kepala Kantor Pertanahan, akan menetapkan uang pemasukan kepada kas negara sesuai ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah. Besarnya uang pemasukan kepada kas negara dituangkan dalam bentuk Surat Pemberitahuan Penetapan Uang Pemasukan, dan harus disetorkan oleh pemohon paling lambat dalam tempo 6 bulan sejak tanggal surat pemberitahuan tersebut.

Setelah penerima hak memenuhi kewajibannya dengan membayar uang pemasukan sebagaimana tersebut dalam Surat Perintah Setor dan mendaftarkan haknya ke Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Pertanahan melakukan : 1) Mencoret Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang bersangkutan dalam Buku Tanah dan Sertipikatnya serta daftar umum lainnya. 2) Mendaftar Hak Milik atas Tanah Bekas Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tersebut dengan cara mencatat di buku tanah dan sertipikatnya dengan menyebutkan keputusan ini sebagai dasar terbitnya Hak Milik tersebut.

Standart pemrosesan pekerjaan peningkatan hak atas tanah untuk rumah tinggal telah dituangkan dalam Standart Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan (SPOPP) seperti terlihat pada tabel berikut ini:

TABEL 2:
STANDART PROSEDUR OPERAS' PENGATURAN
DAN PELAYANAN PERUBAHAN 11GB/HP MENJADI HAK MILIK

No.AIur	URAIAN KEGIATAN	WAKTU	KET.
1 .	Loket Peneliti Berkas : Menerima dan meneliti kelengkapan fisik dokumen Merinci jumlah biaya Membuat Surat Perintah Setor (SPS)	1 Hari	
2 .	Loket Pembayaran : Berdasarkan SPS, menerima biaya dari Pemohon Memberikan Kuitansi kepada Pemohon Menibukukan jumlah biaya		
3 .	Petugas Daftar Lsian DI. 301 : Melakukan pencatatan pada Buku Daftar Permohonan		
4 .	Petugas arsip warkah dan Buku Tanah : Menyiapkan Buku Tanah serta mencatat peminjaman Buku Tanah		
5 .	Petugas Pelaksana 1 : Vneliti dokumen, menyiapkan catatan adanya perubahan hak (dari semula HGB/HP menjadi Flak Milt) pada Sertipikat dan Buku Tanah.	2 Hari	
6 .	Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak : Mengoreksi, memeriksa dan membubuhkan paraf perihal catatan perubahan hak pada Buku Tanah dan Sertipikat	0,5 Hari	
7 .	Kepala Seksi Hak Tanah & Pendaftaran Tanah : Mengoreksi, memeriksa dan membubuhkan paraf perihal catatan perubahan hak pada Buku Tanah dan Sertipikat	1 Hari	
8 .	Kepala Kantor : Mengoreksi, memeriksa dan menanda-tangani perihal catatan perubahan hak pada Buku Tanah dan Sertipikat	1 Hari	9 . Pet ugas

ASPIRASI JURNAL EMU 50SIAL DAN &MU POLITIK

9 .	Petugas Pelaksana 2 : Memberikan stempel Garuda di atas Tanda Tangan Kepala Kantor perihal catatan perubahan hak pada Buku Tanah dan Sertipikat. Melakukan pembukuan pada beberapa Daftar Isian dan penomoran warkah. Mengembalikan Buku Tanah ke petugas arsip Buku Tanah Menyerahkan doku men warkah (arsip) kepada petugas arsip-warkah. Menyerahkan Sertipikat ke petugas Loker Penyerahan Hasil Kegiatan	1,5 Hari	
1 0 .	Petugas Arsip Warkah dan Buku Tanah : Melakukan pengarsipan doku men		
1 1 .	Petugas Loker Penyerahan Hasil Kegiatan : Melakukan pencatatan pada Buku Daftar Penyerahan Hasil Peketjaan Menyerahkan Sertipikat Tanah kepada Pemohon		
	JUMLAH WAKTU PENYELESAIAN	7 Hari	

SUMBER : KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG, 2006

Kantor Pertanahan Kota Malang yang berada di lingkurgtan pemukiman penduduk dan juga dilalui oleh kendaraan umum sehingga memungkinkan masyarakat untuk menjangkaunya dengan mudah. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, biaya yang harus dibayar oleh penerima hak terdiri dari :1) Biaya pengecekan sertipikat tanah yang besarnya berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 adalah Rp. 25.000,- 2) Biaya pemasukan ke kas negara yang besarnya relatif, dihitung berdasarkan luas tanah dan nilai jual obyek pajak. Dengan cara penghitungan berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998, tidak terlepas kemungkinan bahwa besarnya uang pemasukan ke kas negara, hasilnya adalah nol. 3) Biaya pendaftaran hak dan petneliharaan data pendaftaran tanah yang besarnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 adalah Rp. 50.000,-. Biaya-biaya tersebut oleh Bendahara Penerima Kantor seluruhnya disetorkan ke Kas Negara. Khusus untuk biaya pengecekan sertipikat, perneldtaraan data pendaftaran tanah dan pendaftaran tanah sebesar seluruhnya Rp. 75.000,- sebagian yaitu sebanyak 81 % akan dikembalikan ke Kantor Pertanahan Kota Malang dalam bentuk Daftar Isian Kegiatan Tahun Anggaran berjalan (DIK), yang pencairannya melalui Bendaharawan Pengguna setelah mengajukan ke Kantor Kas Negara. Anggaran yang sumbernya berasal dari masyarakat penerima hak tersebut digunakan untuk membiayai operasional kegiatan antara lain pekerjaan peningkatan hak atas tanah ini.

PELAKSANAAN PEKERJAAN

Dengan berbagai sumberdaya yang dimiliki tersebut, Kantor Pertanahan Kota Malang dapat melaksanakan pekerjaan peningkatan hak atas tanah untuk rumah tinggal dengan luas tidak lebih dari 600 M² yang masih bers taus Hak Guna Bangunan/Hak Pakai menjadi Hak Milik, sejumlah sebagai berikut :

TABEL 3:

JUMLAH PEKERJAAN PENINGKATAN HAK ATAS TANAH DAN PENYELESAIANNYA DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG

No	Tahun 2004		Tahun 2005		Tahun 2006		Juml. Tung-gakan
	Masuk	Selesai	Masuk	Selesai	Masuk	Selesai	
1.	896	on, ,,,,,	1.072	1.072	574	491	83

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Malang, 2006 Th.
2006: Data bulan Januari s/ d Agustus, 2006

Dalam melaksanakan pekerjaannya Kantor ini telah didukung pula peralatan jaringan komputer yang berfungsi sebagai alat entry data dan penyimpanan data sehingga sewaktu-waktu diperlukan, data tersebut dapat dipanggil kembali. Dengan adanya jaringan komputer tersebut, sangat bermanfaat dalam hal percepatan karena hanya dalam satu kali entry data oleh seorang pelaksana, maka pelaksana selanjutnya tinggal melanjutkan proses dari suatu pekerjaan tersebut. Selain itu, Kantor Pertanahan dapat memperoleh data base antara lain : Daftar Hak yang berisi data tanah-tanah yang sudah bersertipikat di wilayah Kota Malang), Daftar Nama yang berisi nama-nama perorangan atau Badan Hukum yang memiliki tanah dan sudah bersertipikat, di wilayah Kota Malang.

Adapun pelaksana pekerjaan peningkatan hak atas tanah untuk rumah tinggal ini adalah sebagai berikut

TABEL 4

PELAKSANA PEKERJAAN PENINGKATAN HAK(ATAS TANAH UNTUK RUMAH TINGGAL KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG

No.	Nama Pelaksana	Pendidikan	Pan• at	Mat Ker'a
1	Pemeriksa Berkas, Pembuat Surat Perintah Setor : Emi Makhmudah, Aptnh.	Diploma IV	III/c	Alat tulis, jaringankomputer
2	Bendahara Penerima : Sri Maryatmi, SH.	S-1.	III/ c	Alat tulis, jaringankomputer
3	Petugas Pembuat DI. 301 Agus Setyadi	SLTA	II/ b	Jaringankomputer
4	Petugas Distribusi Berkas Paidi	SLTA	II/ b	Mat tulis
5	Pelaksana Subseksi Pene-tapan Hak : Hardono	Diploma I	BI/ a	Alat tulis,komputer non jaringan.
6	Kasubsi Penetapan Hak : Drs. Imam Mansyur	S-1	III/c	Alat tulis
7	Petugas Warkah& Buku Tanah : Heri Dwi W.,S.Sit	S-1	III/ b	Alat tulis, jaringankomputer

8	Petugas SubSeksi Pendaftaran Hak :Cholid Suryono	SLTA	III/ b	Mat tubs, jaringankomputer
9	Petugas SubSeksiSurvey & Pemetaan:Hari P,S.Sit	S-1	III/ b	Mat Tulis, Peta jaringankomputer
10	PetugasPengukuran&Pemetaan : Gunem Sanyoto,BSc.	Sarjana Muda	TEI/c	Mat Tulis, Peta jaringankomputer
11	Kasubsi Pengukuran dan Pemetaan : Sulam S, Aptnh.	Diploma IV	III/c	Alat Tulis, Peta jaringankomputer
12	Kasubsi Pendaftaran Hak : Pambudi Bahagio, SH.	S-1	UV b	Mat tubs, jaringankomputer
13	Staf Pribadi Kasi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah : I Ketut Sukawi, S.Sit	S-1	III/ b	Mat tubs, jaringankomputer
14	Kasi HT&Pendaftaran Tanah: Suri Hadiyanto, SH.	S-1	III/ d	Alat tulis, jaringankomputer
15	Staf Pribadi Kepala Kantor : Hendramawan	D=1	III/ b	Mat tulis, jaringankomputer
16	Kepala Kantor : Drs.Syachrudin Latif,MM	S-2	IV/ b	Mat tulis
17	Petugas Pengadministrasian : Krsdijanto, SH.	S-1	III/ c	Mat tubs, jaringankomputer
18	Petugas Loket Penyerahan Sularsih	SLTA	II/ c	Alat tulis, jaringankomputer

SUMBER

DATA : KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG, 2006

Dari data sebagaimana diuraikan di atas, dapat diketahui bahwa Kantor Pertanahan memiliki berbagai sumberdaya yang cukup bagus untuk dapat mendukung pelaksanaan tugas-tugasnya. Kantor Pertanahan Kota Malang sudah memiliki gedung kantor yang sangat representatif, terletak pada lokasi yang terjangkau oleh semua lapisan masyarakat dengan mudah, memiliki sarana ibadah dan ()fah raga, dengan ruang kerja yang luas dan nyaman. Di dalam pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat, kantor ini sudah menggunakan sistem jaringan komputeri sehingga tentunya akan berpengaruh kepada waktu penyelesaian pekerjaan. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksana, umumnya petugas pelaksana merasa ruang kerjanya sudah cukup nyaman, dan mereka menyatakan menyenangi pekerjaannya. bahwa dalam melaksanakan tugasnya mereka merasa sangat terbantu dengan fasilitas kantor yang ada seperti komputer dan sarana-sarana fisik kantor lainnya.

Demikian pula dengan masyarakat pengguna layanan menunjukkan penilaian yang positif terhadap sumberdaya pendukung yang ada di kantor pelayanan ini. Untuk menuju Kantor Pertanahan Kota Malang, rata-rata mereka dapat mencapainya dengan mudah baik dengan menggunakan sarana transportasi umum maupun pribadi. Faktor letak kantor yang mudah dijangkau ini sangat penting, karena dengan demikian animo masyarakat untuk mendapatkan informasi pertanahan dengan cara bersedia datang sendiri ke Kantor Pertanahan Kota Malang menjadi semakin tinggi.

Perasaan amat setelah tanahnya berstatus hak milik, rupanya menjadi alasan dari masyarakat pemilik tanah untuk mengajukan peningkatan hak., Komentor dalam hal jumlah biaya yang harus mereka keluarkan untuk mendapatkan status hak milik atas tanahnya, rata-rata masyarakat yang menjadi narasurber peneliti memberikan pendapat cukup murah, wajar dan dapat dijangkau oleh masyarakat kecil-menengah. Dan jawaban-jawabart tersebut, peneliti dapat memperoleh gambaran bahwa tujuan dan dikeluarkannya kebijakan ini, yaitu memberikan perasaan aman dengan biaya yang murah karena prosesnya yang sederhana, memang efektif dan dapat diimplementasikan di Kantor Pertanahan Kota Malang. Faktor berbagai sumberdaya yang dimiliki oleh kantor ini adalah merupakan

modal utama dan menjadi faktor pendukung implementasi kebijaksanaan peningkatan hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kota Malang.

Namun disamping itu terdapat keluhan bahwa Kantor Pertanahan kurang cepat dalam menanggapi kendala, dan adanya kelambatan penyelesaian pekerjaan. Pengarsipan, baik dalam hal sistem maupun penyirnpannya yang belum tertata dengan baik, sehingga tidak dapat segera ditemukan apabila diperlukan, sering menjadi alasan atas kelambatan suatu pekerjaan. Sudah ada usaha untuk menata sistem penyimpanan arsip, namun tidak dapat terealisasi secara keseluruhan dalam waktu singkat, karena ketersediaan anggaran yang sangat terbatas untuk pemeliharaan arsip ini. Kebijakan peningkatan hak atas tanah ini dilaksanakan oleh para pelaksana yang memiliki kualitas yang tidak seragam dalam hal pendidikan, ketrampilan, pemahaman maupun sikap mentalnya. Di satu simpul, mungkin saja dipegang/dilaksanakan oleh tenaga yang sangat trampil dan memiliki komitmen yang tinggi terhadap tugas yang menjadi tanggung jawabnya, namun di simpul selanjutnya ternyata dilaksanakan oleh pelaksana lain yang tidak berkompoten terhadap bidang tugasnya sehingga hal ini menjadi faktor penghambat keberhasilan implementasi kebijakan peningkatan hak atas tanah di Kantor Pertanahan Kota Malang. Namun demikian rata-rata pemohon yang merupakan pemilik tanah mengaku puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang berbeda halnya dengan pemohon yang statusnya selaku kuasa pemegang hak, justru rata-rata menyatakan belum puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang.

Dari pernyataan-pernyataan tersebut, Peneliti memperoleh gambaran bahwa ketepatan waktu penyelesaian bukanlah merupakan sesuatu yang sangat dipermasalahkan oleh masyarakat umum yang benar-benar merupakan pemilik tanah. Sedangkan bagi seseorang selaku penerima kuasa pemegang hak, masalah ketepatan waktu penyelesaian tentunya merupakan hal yang penting, dan disini modal kepercayaan klien (pemberi kuasa) terhadap mereka sedang dipertaruhkan. Dengan demikian, adanya faktor kepentingan tertentu, juga mempengaruhi seseorang dalam menilai kinerja aparat.

Peneliti mengamati bahwa sebenarnya aparat Kantor ini rata-rata memang sudah paham mengenai visi dan misi Badan Pertanahan Nasional serta menyatakan siap mendukung misi dan visi tersebut. Diantaranya misi itu adalah membangun kepercayaan masyarakat dan meningkatkan pelayanan masyarakat. Namun sebenarnya misi-misi yang mereka ketahui tersebut masih sekedar menjadi slogan saja dan kurang diimplementasikan secara konsisten.

Struktur Birokrasi

Struktur Organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standart (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel

Dan faktor ini, peneliti mengamati bahwa Kantor Pertanahan Kota Malang sebenarnya sudah memiliki Standar Prosedur Pelaksanaan Kegiatan yang mereka namakan Standart Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan (SPOPP) yang sederhana dan relatif mudah dilaksanakan. Dalam hal alur pekerjaan, peneliti menemukan kenyataan adanya tambahan simpul pelayanan/alur pekerjaan. Tambahan simpul ini adalah di bagian pemetaan.

Demikian pula sebenarnya pekerjaan persiapan surat konfirmasi besarnya jumlah uang pemasukan yang harus dibayar pemegang hak, berdasarkan mekanisme standarnya tidak dilaksanakan di Sub Seksi Penetapan Hak, namun langsung disiapkan oleh Petugas Loker Pembuatan Surat Perintah Setor (Petugas Front Office). Namun dalam kenyataannya tugas ini dilaksanakan di Petugas Back Office, yaitu di Sub Seksi Penetapan Hak.

Adanya tambahan kegiatan ini mengakibatkan jumlah simpul pelayanan penyelesaian pekerjaan peningkatan hak ini lebih banyak jika dibandingkan simpul pada SPOPP, sehingga dengan demikian waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan akan menjadi bertambah (tidak sesuai dengan standarnya). Setelah mengikuti alur jalannya proses berdasarkan pengamatan, peneliti membuat alur

pekerjaan sebagaimana yang senyatanya dilalcsanakan di Kantor Pertanahan Kota Malang sebagai berikut

TABEL 5:
ALUR PEKERJAAN PERUBAHAN HGB/HP MENJADI HAK MILIK SESUAI KENYATAAN DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG

NO. ALUR	URAIAN KEGIATAN	WAKTU	VOLUME PEKERJAAN RATA ² /HARI
1.	Loket Peneliti Berkas Menerima dan meneliti kelengkapan fisik dokumen Merinci jumlah biaya Membuat Surat Perintah Setor (SPS)	Bervariasi s/d 1 Hari	35 Berkas/Hari
2	Petugas Distribusi Berkas Permohonan : Vleneruskan berkas permohonan ke Petugas Sub Seksi Penetapan Hak		50 Berkas/Hari
3.	Petugas Sub Seksi Penetapan Hak : Menyiapkan Surat Pemberitahuan Penetapan Uang Pemasukan	Bervariasi	10 Berkas/ Hari
4.	Kepala Sub Seksi Penetapan Hak : Memeriksa dan mengoreksi, jika benar membubuhkan paraf dan meneruskannya kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.		10 Berkas/Hari
5.	Kepala Seksi Hak Tanah&Pendaftaran Tanah : Memeriksa dan mengoreksi, jika benar membubuhkan paraf dan meneruskannya kepada Kepala Kantor.	Bervariasi	50 Berkas/Hari
6.	Kepala Kantor : Mengoreksi, memeriksa dan ntenarida-ngani surat pemberitahuan penetapan uang pemasukan.	Bervariasi	50 Berkas/Hari
7.	Petugas Penyerahan Hasil Kegiatan : Menyerahkan hasil kegiatan (Surat Pemberitahuan Penetapan Uang Pemasukan) kepada Pemohon. Di dalam tahap ini, kegiatan Pemilik tanah dimulai lagi dengan mendaftarkan haknya ke Loket Pendaftaran.		7. Petugas.....
8.	Petugas Peneliti Berkas : Menerima clan meneliti kelengkapan fisik dokumen, merinci jumlah biaya dan membuat Surat Perintah Setor.	Bervariasi s/d 1 Hari	5 Berkas/Hari
9.	Loket Pembayaran : Berdasarkan SPS clan Surat Pemberitahuan Penetapan Uang Pemasukan,menerima biaya dan Pemohon Memberikan Kuitansi Membukukan jumlah biaya		50 Berkas/Hari
10.			50 Berkas/Hari

ASPIRA51 JURNAL ILMU SOS/AL DAN ILMU POLITIK

	Petugas Daftar Isian DI. 301 : Melakukan pencatatan pada Buku Daftar Permohonan		
11.	Petugas Distribusi Berkas Permohonan : Meneruskan berkas permohonan ke Petugas Sub Seksi Pendaftaran Hak		50 Berkas/Hari
12.	Petugas arsip warkah dan Buku Tanah : Menyiapkan Bukii Tanah serta mencatat peminjaman Buku Tanah	Bervariasi	50 Berkas/Hari
13.	Petugas Pelaksana 1 : <i>Meneliti dokumen, menyiapkan catatan</i> adanya perubahan hak (dari semula HGB/HP menjadi Hak Milik) pada Sertipikat dan Buku Tanah.	Bervariasi	5 Berkas/Hari
14.	Petugas Sub Seksi Pengukuran&Pemetaan-1 : Memberikan nomor induk bidang dan melakukan catatan perubahan hak pada arsip surat ukur, serta database elektrortik.	Bervariasi	20 Bidang/Hari
15..	Petugas Sub Seksi Pengukuran&Pemetaan-2 : Melakukan pekerjaan pemetaan tanah, baik di hard copy maupun Peta Digital.	Bervariasi	20 Bidang/Hari
16	Kepala Sub Seksi Pengukuran&Pemetaan : Memeriksa dan membubuhkan paraf pada Surat Ukur, arsip Surat Ukur.	Bervariasi	20 Bidang/Hari
17.	Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak : .Memeriksa dan mengoreksi catatan perubahan hak pada Buku Tanah dan Sertipikat	Bervariasi	20 Berkas/Hari
18	Kepala Seksi Hak Tanalt&Pendaftaran Tanalt : Mengoreksi, memeriksa dan membu-buhkan paraf perihal catatan perubahan hak pada Buku Tanah dan Sertipikat.	Bervariasi	50 Berkas/ Hari 19 Kepala
19.	Kepala Kantor : Mengoreksi, memeriksa dan menanda-tangani perihal catatan perubahan hak pada Buku Tanah dan Sertipikat	Bervariasi	50 Berkas/Hari
20	Petugas Pelaksana 2 : Memberikan stempel Garuda di atas Tanda Tangan Kepala Kantor perihal catatan perubahan hak pada Buku Tanah dan Sertipikat. Melakukan pembukuan pada beberapa Daftar Isian dan penomoran warkah. Mengembalikan Buku Tanah ke petugas arsip Buku Tanah Menyerahkan dokumen warkah (arsip) kepada petugas arsip-warkah. Menyerahkan Sertipikat ke petugas Locket Penyerahan Hasil Kegiatan	Bervariasi	50 Berkas/Hari

ASPIRASI JURNAL ILMUSOSIAL DAN ILMU POLITIK

21..	Petugas Arsip Warkah dan Buku Tanah : Melakukan pengarsipan dokumen		50 Berkas/Hari
22.	Petugas Loker Penyerahan Hasil Kegiatan : Melakukan pencatatan pada Buku Daftar Penyerahan Hasil Pekerjaan Menyerahkan Sertipikat Tanah kepada Pemohon	Bervariasi	
	JUMLAH WAKTU PENYELESAIAN	Bervariasi	

SUMBER : HASIL OBSERVASI DAN WAWANCARA, 2006

Bervariasinya waktu penyelesaian pekerjaan tergantung dari jumlah pekerjaan yang menjadi beban tugas masing-masing pelaksana. Bahwa pekerjaan yang menjadi beban pekerjaan Kantor Pertanahan Kota Malang terdiri dari beberapa jenis, dimana pekerjaan tersebut merupakan beban kerja petugas yang sama sehingga waktu penyelesaian pekerjaan sangat tergantung kepada jumlah pekerjaan yang pada setiap hari kerjanya (bervariasi tergantung jumlah permohonan masuk). Sebagai contoh, Petugas Peneliti Berkas selain meneliti kelengkapan fisik dokumen peningkatan hak atas tanah, juga meneliti kelengkapan fisik dokumen permohonan hak atas tanah, pendaftaran hak, dan permohonan informasi yang jumlahnya bervariasi sampai dengan 35 berkas per hari. Perangkapan tugas tersebut terjadi pula pada para pelaksana lainnya, yaitu pada Petugas distribusi berkas, petugas pemetaan, Kepala Sub Seksi Penetapan Hak, Kepala Sub Seksi Pengukuran dan Pemetaan, Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah dan Kepala Kantor.

Bervariasinya waktu penyelesaian terjadi pula pada saat pelaksana akan menggunakan arsip Surat Ukur dan Buku Tanah. Pencatatan perubahan data yang harus dicatat pada arsip Surat Ukur dan Buku Tanah, dimana kebutuhan akan adanya arsip tersebut kadang-kadang tidak dapat segera ditemukan/dipenuhi karena : 1) Bendel Buku Tanah atau Surat Ukur (yang tiap bendelnya berisi 50 Buku Tanah/Surat Ukur), sedang digunakan untuk kegiatan bidang tanah lain. 2) Bendel Buku Tanah atau Surat Ukur tidak dapat ditemukan dalam ruang arsip/hilang. Apabila terjadi permasalahan demikian, pengadaan kembali data yang telah hilang tersebut akan memerlukan waktu karena harus dilakukan penelitian yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara Penelitian dan jika perlu dengan melakukan peninjauan lapangan.

Adanya perangkapan tugas yang menjadi beban kerja dari pelaksana Kantor Pertanahan Kota Malang, karena beragamnya jenis pekerjaan pelayanan pertanahan yang dapat dilihat dari jumlah dan jenis pekerjaan yang ada pada Kantor Pertanahan Kota Malang, diambil dari data tahun 2004, 2005 dan 2006 sebagai berikut :

TABEL 6:
JUMLAH DAN JENIS PEKERJAAN
DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG

NO.	JENIS KEGIATAN	TH. 2004 (Bidan:)	TH. 2005 Bidan•	TH. 2006 Bidan
1	Pengakuan Hak	743	983	564
2	Pendaftaran Hak	722	369	394
3	Peningkatan Hak	896	1.072	491
4	Pemecahan/ Pernisaltan	3.535	3.105	1.887
5	Penggabungan	72	74	28
6	Sertipikat Pengganti Pendaftaran Peralihan :	205	160	100
7	Jual Beli	4.907	5.726	3.271
8	Lelang	8	4	10
9	WatiStill	274	293	310
10	Hibah	253	240	182
11	Tukar Menukar	4	2	0
12	Wakaf	0	2	2
13	Hak Tanggungan	2.658	3.181	1.870
14	Cessie/ Merger	0	0	26
15	Roya	1.214	1.575	925
	J U M L A H	15.491	16.786	10.060

SUMBER : KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG, 2006

KESIMPULAN

1) Implementasi kebijakan peningkatan hak atas tanah, sudah dapat diimplementasikan oleh Kantor Pertanahan KOLA Malang meskipun belum secara ideal, terutama dalam hal waktu penyelesaian. 2) Adanya kelemahan dari aturan kebijakan yaitu tidak adanya kewajiban bagi Kantor Pertanahan untuk mengadakan peninjauan lokasi, kelemahan ini memungkinkan adanya peluang bagi pihak-pihak tertentu untuk memanipulasi data permohonannya, sehingga kadang-kadang obyek kebijakan ini bisa diberlakukan bagi tanah bukan rumah tinggal, misalnya toko atau tempat perdagangan lainnya. 3) Dalam pelaksanaannya obyek kebijakan ini diberlakukan pula bagi tanah-tanah kapling kosong (belum ada bangunan) yang terletak di dalam kawasan pemukiman/perumahan, asalkan yang bersangkutan sudah mempunyai izin mendirikan bangunan atau Surat Keterangan Lurah yang menyatakan bahwa tanahnya akan digunakan sebagai rumah tinggal. 4) Pengguna layanan Kantor Pertanahan Kota Malang yang dibedakan dalam 2 status, yaitu Seseorang yang diberi Kuasa oleh Pemegang Hak dalam penggunaan Sertipikat Tanahnya, serta masyarakat umum selaku Pemegang Hak itu sendiri menyatakan puns dengan pelayanan Kantor Pertanahan Kota Malang. 5) Faktor-faktor pendukung meliputi: a) adanya sumberdaya yang cukup baik sebagai modal dalam melaksanakan pekerjaan. b) Animo masyarakat untuk mengurus kepentingannya sendiri, termasuk dalam mengurus peningkatan hak atas tanahnya cukup tinggi. c) Struktur Birokrasi yang menyangkut penyelesaian pekerjaan peningkatan hak ini relatif sederhana dan tidak berbelit-belit. 6) Faktor-faktor penghambat meliputi: a) Kurangnya komunikasi. b) Terbatasnya anggaran yang tersedia bagi pembenahan sistem arsip di Kantor Pertanahan Kota Malang. c) Sikap mental, komitmen moral yang tidak sama/seragam pada masing-masing para pelaksana kebijakan

pada simpul-simpul pelayanan d) Tingkat pengetahuan, ketrampilan, kompetensi yang tidak sama diantara para pelaksana kebijakan.

SARAN

1) Bahwa terjadinya penyimpangan obyek yang disebabkan oleh adanya kelemahan dari kebijakan itu sendiri, Kantor Pertanahan Kota Malang dapat mengatasinya dengan cara memaksimalkan pemanfaatan sumberdaya yang sudah dimiliki, antara lain Peta Tematik seperti Peta Penggunaan Tanah, Peta Fotu Udara yang menggambarkan peruntukan tanah di suatu kawasan. Dengan cara menginterpretasi peta ini, pelaksana Kantor Pertanahan dapat memeriksa kebenaran data yang disampaikan pengguna layanan, tanpa harus ke lapangan. 2) Kepala Kantor Pertanahan menetapkan suatu pedoman standar pelaksanaan kebijakan, mengenai subyek maupun obyek kebijakan dan syarat-syarat lainnya sehingga tidak sampai terjadi persepsi ganda di antara para pelaksana kebijakan. 3) Agar pelaksanaan pekerjaan dapat lebih terkontrol, supaya lebih dioptimalkan sistem penggunaan kartu kendali sehingga dapat lebih diketahui berapa waktu yang dibutuhkan oleh seorang pelaksana dalam menyelesaikan pekerjaannya dan pada simpul mana pekerjaan dimaksud terhambat. 4) Dalam mengatasi perilaku mengulur-ulur waktu, menunda-nunda penyelesaian pekerjaan yang diduga dilakukan oleh beberapa pelaksana dengan tujuan atau tanpa tujuan tertentu, agar lebih dioptimalkan **tiSandusaha/** langkah-langkah dalam rangka perubahan pola pikir dan pola budaya yang sudah terlanjur berlaku di kalangan para pelaksana kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 1997, *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Bachriadi, Dianto Dkk. 2005, *Ketika Penyelenggaraan Pemerintahan Menyimpang, Mal Administrasi di Bidang Pertanahan*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Dunn, William N. 1999, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Haedar Ali, Tubagus. 1998, *Kebijakan Pertanahan serta Indikator Kinerja, dan Langkah Awal Reformasi Bidang Pertanahan*, Kantor Menagr/KBPN, Jakarta .
- Hamzah, Andi Dkk. 1992, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Miles, Matthew B ; Huberman, Michael. 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta.
- Moleong, Lexy J. 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nugroho D, Riant. 2003, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Parsons, Wayne. 2005, *Public Policy ; Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta Kencana. Shadana, Kridawati ; Anwar, Faizal. 2004. *Etika Birokrasi*, UM Press, Malang.
- Singarimbun, Masri. 1982, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta
- Strauss, Anselm; Cobin, Juliet. 2003, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif* Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Subarsono, AG. 2005, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sumardjono, Maria S.W. 2001, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.

Dokumen Perundang-undangan :

- Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 Tentang Pedoman Biaya yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak Atas Tanah
- Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal