DR. Feni Rosalia, M.Si

2

PELAYANAN PEMERINTAH BIDANG PERTANAHAN

Pelayanan Sertifikat Hak Milik, Teori dan Aplikasi

Pustaka Nusantara

Scanned by CamScanner

3 - 7 - 2018

59/B/B/N/FISIP/2018

LEMBAR PENGESAHAN

1. JudulBuku : PelayananPemerintahBidangPertanahan
2. Penulis :
   a. NamaLengkap : Dr.FeniRosalia
   b. JenisKelamin : Perempuan
   c. NIP : 196902191994032001
   d. DisiplinIlmu : IlmuPemerintahan
   e. Pangkat/Golongan : Iva
   f. Jabatan : LektorKepala
   g. Fakultas/Jurusan : Fisip/IlmuPemerintahan
   h. Alamat Kantor : Jln. Prof Dr.SoemantriBrodjonegoro No. 1 GedungMeneng Bandar Lampung
   i. No Kontak : 082186448015

Bandar Lampung, 29 Juni 201

Mengetahui
WakilDekanFisip
Bidang Akademik dan kerjasama

Drs. Susetyo, M.Si
NIP. 195810041989021001

Penulis

Dr. FeniRosalia, M.Si
NIP. 196902191994032001

Menyetujui
Ketua LPPM Universitas Lampung

Warsono,Ph.D
NIP. 196302161987031003

Scanned by CamScanner

PELAYANAN PEMERINTAH BIDANG PERTANAHAN
(Pelayanan Sertifikat Hak Milik, Teori dan Aplikasi)
DR. Feni Rosalia, M.SI

Editor: M. Hidayatullah
Lay out: Kusairi
Design cover: Self-emancipation Image

Penerbit:
Pustaka Nusantara
Perumahan Surya Griya Asri, F-10
Dongkelan — Yogyakarta
Indonesia
Phone: +62 8773 9292 108
http:\\www.pustakanusantarayogya.blogspot.co.id
Email: pustaka_nusantara@yahoo.com

Cetakan Pertama, Desember 2016
ISBN 978-602-60776-2-2

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ---------- vii

BAB I PENDAHULUAN ---------- 1

BAB II KONSEP SERTIFIKAT HAK MILIK
DAN PELAYANAN PUBLIK ---------- 9

BAB III BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN KEBIJAKAN
PERTANAHAN ---------- 43

BAB IV PELAYANAN SERTIFIKAT HAK MILIK ---------- 63

Scanned by CamScanner

KATA PENGANTAR

Hubungan pemerintahan menyangkut Pemerintah dan masyarakat. Fungsi Pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Demikian pula di bidang pertanahan khususnya dalam pelayanan sertifikat hak milik, Pemerintah harus memberikan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pelayanan pertanahan tidak dapat dipahami secara maksimal jika budaya dan gaya belajar mahasiswa masih *konvensional* (kurang memiliki *learning skill)* dan cenderung mengandalkan catatan kuliah dosen sebagai satu-satunya literatur bagi mereka. Karena itulah penulis terpacu untuk menulis buku referensi ini. Namun Pemicu utama dari penulisan buku referensi ini adalah beberapa hasil penelitian yang terlahir dari diskusi interaktif dan intensif penulis dengan beberapa orang birokrat, praktisi dan akademisi, termasuk dengan mahasiswa yang tertarik dengan kajian pelayanan pemerintah sehingga menghasilkan beberapa penelitian terkait kinerja dan pelayanan pemerintah di bidang pertanahan.

Hasil penelitian merupakan produk ilmiah yang sarat data dan fakta dan tentu saja sangat tepat digunakan sebagai referensi dalam mengkaji fenomena pelayanan pemerintah di bidang pertanahan yang penuh dinamika. Hasil penelitian yang penulis kembangkan lebih jauh dalam bentuk buku referensi diharapkan mampu memperkaya pemahaman mahasiswa tentang pelayanan pemerintah di bidang pertanahan, termasuk ke depannya mahasiswa dapat menjadi analis pemerintahan untuk masalah-masalah pertanahan di Indonesia, dan bertanggung jawab serta berguna bagi nusa bangsa.

Buku referensi/teks ini diharapkan mampu membantu mahasiswa memahami sekaligus mengerti tentang Pelayanan Pemerintah Bidang Pertanahan dengan membagi kajian dalam lima bab, yaitu (1) Pendahuluan, (2) Konsep dan Teori Tanah serta Pelayanan Publik, (3) Tanah dan Kebijakan Umum Penanganan Bidang Pertanahan, (4) Fenomena Pelayanan Sertifikat Hak Milik, dan (5) Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Pelayanan Sertifikat Hak Milik.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu hingga buku referensi ini dapat terbit. Akhir kata, semoga buku referensi ini bermanfaat. Terimakasih.

Bandar Lampung, 24 Oktober 2016

Salam Hormat,

Dr. Feni Rosalia, M.Si

DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB 1 PENDAHULUAN

BAB II KONSEP DAN TEORI TANAH SERTA PELAYANAN PUBLIK

BAB III TANAH DAN KEBIJAKAN UMUM BIDANG PERTANAHAN

BAB IV FENOMENA PELAYANAN SERTIFIKAT HAK MILIK

BAB V FAKTOR-FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT PELAYANAN SERTIFIKAT HAK MILIK

BAB 1
PENDAHULUAN

Tanah adalah permukaan bumi di daratan maupun di bawah air, termasuk ruang di atas maupun di bawahnya, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang mempunyai batas-batas tertentu, baik batas alam, batas administrasi, maupun batas-batas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya, sebagai matriks utama ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam sistem spasial kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, yang dikelola untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat secara berkeadilan, dalam harmoni sosial yang dinamis dan menjamin keberlanjutan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara[1]. Setiap warga negara dinyatakan berhak memiliki tanah apabila mempunyai sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan tanah yang sah dan diakui negara. Pengurusan sertifikat tanah di negara kita ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Buku ini membahas tentang pelayanan BPN dalam pembuatan sertifikat hak milik. Sumber utama materi dalam buku ini berasal dari hasil penelitian penulis[2] ditambah dari berbagai referensi lain yaitu dari surat kabar, hasil penelitian, buku referensi, peraturan perundang-undangan, dan lain-lain yang berhubungan dengan materi dalam buku ini.

Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional menyatakan bahwa secara teknis operasional, penyelenggaraan tugas pelayanan pengaturan dan pengelolaan administrasi bidang pertanahan dilakukan oleh unit organisasi kantor pertanahan BPN di Kabupaten/Kota. Tugas dan fungsi

---

[1] BPN, Penilaian Tanah Dalam Politik dan Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2007

[2] Penulis melakukan penelitian Pelayanan Publik Bidang Pertanahan (Pelayanan Sertifikat Hak Milik) Pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung. Disertasi th 2012.

Kantor Pertanahan[3], antara lain : ”melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penataan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah”[4]. Selanjutnya mandat pelaksanaan tugas bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral diberikan kepada Badan Pertanahan Nasional[5].

Tanah merupakan salah satu modal dasar pembangunan nasional sehingga memegang peranan strategis. Tanah merupakan objek yang sarat makna. Kompleksitas makna itu menjadikan tanah sebagai suatu unsur yang esensi dalam tata kehidupan masyarakat. Sejak manusia lahir, hidup bahkan meninggal, kebutuhan akan tanah adalah hal yang esensial sifatnya. Nilai tanah semakin meningkat dan ditentukan oleh letak geografis dari ruang atau lokasi atas kegiatan penghidupan dan pembangunan. Dengan semakin meningkatnya kegiatan pelaksanaan pembangunan, maka masalah pertanahan bukan hanya bermakna identik dengan masalah agraria dalam arti pertanian saja, tetapi telah berkembang pesat menjadi masalah lintas sektoral yang mempunyai dimensi ekonomi, dimensi sosial budaya, dimensi politik, bahkan dimensi pertahanan keamanan. Keberadaan tanah dapat ditempatkan dalam status dikuasai untuk digunakan usaha, digunakan bangunan, dipakai/digarap masyarakat, sehingga implikasinya telah dilekati oleh berbagai jenis hak atas tanah yang harus dihormati oleh semua pihak.

Kebijakan umum penanganan bidang pertanahan tertera dalam pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Perkataan “dikuasai” oleh negara, yang dimaksud bukanlah berarti “dimiliki” negara, tetapi pengertiannya adalah memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi antara lain untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah, termasuk hak-hak yang dapat dimiliki masyarakat.

---

[3] Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1989, tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan di Propinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/kota, pasal 27 huruf b.

[4] Badan Pertanahan Nasional, Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Ketatausahaan Badan Pertanahan Nasional, Badan Pertanahan Nasional,1989, hal 388.

[5] Peraturan Presiden no. 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Pelaksananan aturan dasar tersebut selanjutnya dijabarkan dalam Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Tujuan dari UUPA itu sendiri sebagaimana yang dicantumkan dalam Penjelasan Umumnya adalah : (1) meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur; (2) meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; dan (3) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pembuatan Sertifikat tanah secara sah diatur dalam UUPA tersebut. Adapun peraturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. Dan peraturan pemerintah tersebut sudah disesuaikan dengan keadaan dan perkembangan saat ini, diantaranya dengan diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dan diberlakukan peraturan pelaksanaannya dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997.

Hubungan antara rakyat dengan bangsa Indonesia dengan bumi, air, serta ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi[6]. Berarti selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada, maka tidak ada kekuasaan siapapun yang dapat meniadakan hubungan tersebut. Sebaliknya, negara wajib melindungi hak seluruh warga negara Indonesia untuk menikmati kekayaan bangsanya tersebut. Hak warga negara atas tanah ditunjukkan dengan adanya bukti kepemilikan yang terdiri dari bermacam-macam sertifikat, yaitu sertifikat hak milik (SHM), sertifikat hak guna bangunan (SHGB), sertifikat hak guna usaha (SHGU) dan sertifikat hak pakai.

---

[6] pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang Undang Pokok Agraria

Terhadap hak-hak atas tanah tersebut di atas, undang-undang mewajibkan kepada pemegang hak untuk mendaftarkannya. Menurut Pasal 19 UUPA, untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan haknya, serta pemberian surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berkaitan dengan hak kepemilikan atas tanah, tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya[7]. Kepemilikan dokumen sertifikat tanah sangat penting. Secara rinci tujuan dan manfaat pendaftaran tanah dan penerbitan dokumen sertifikat hak milik adalah[8] :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai tanda buktinya.
2. Untuk menyediakan informasi pertanahan kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Hal ini direalisasikan dengan cara mewajibkan pendaftaran tanah terhadap semua perbuatan hukum yang berlaku mulai dari peralihan, pembebanan hingga hapusnya hak tersebut.

---

[7] Pasal 9 ayat (2) Undang Undang Pokok Agraria 1960
[8] Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria 1960

Pasca banyaknya musibah yang terjadi, seperti tsunami, gempa bumi, tanah longsor, banjir, dan sebagainya, kasus-kasus yang berkaitan dengan sengketa tanah mulai marak yang mengakibatkan hilangnya batas tanah, beralihnya status tanah, konflik kepemilikan tanah, juga hilang atau hancurnya bukti-bukti sah kepemilikan atas tanah. Masalah atau sengketa tanah semakin hari tidak berkurang justru semakin banyak. Hal ini ditambah dengan pesatnya pembangunan di berbagai bidang yang membawa dampak pada semakin tingginya nilai tanah bagi kebutuhan pembangunan. Persaingan kebutuhan akan tanah akibat tuntutan pembangunan inilah yang memunculkan konflik-konflik pertanahan.

Konflik pertanahan, khususnya penyerobotan tanah, diakibatkan oleh banyak faktor[9], antara lain karena ketimpangan kepemilikan, dikuasainya tanah yang semula hutan ulayat dan pertanian rakyat oleh pemegang Hak Penguasaan Hutan (HPH) dan pengusaha agro industri, serta eksploitasi sumber daya tanah secara besar-besaran sehingga masyarakat tidak mampu bersaing dalam penguasaan sumber daya tanah. Faktor pemicu lain di antaranya masyarakat "lapar tanah" karena semakin kecilnya lahan tanah yang dikuasai, hal ini terjadi karena proses pewarisan kepada anak keturunannya, sedangkan kebutuhan hidup dengan memanfaatkan tanah cukup tinggi. Fenomena yang juga muncul adalah upaya penegakan hukum yang semata-mata diupayakan demi ketertiban masyarakat sehingga dapat memberikan legitimasi pada negara melalui aparat penegak hukum untuk menggunakan perangkat hukum yang keras dengan mengenyampingkan hak-hak asasi manusia. Di sisi lain, lembaga kontrol sosial yang ada seolah tidak berfungsi. Akhirnya masyarakat mencari cara tersendiri dalam memperjuangkan pengembalian hak atas tanahnya yaitu dengan melakukan tindakan-tindakan yang bersifat pemaksaan, di antaranya adalah dengan melakukan penyerobotan tanah.

Berdasarkan pemicu konflik pertanahan tersebut dalam penelitiannya Sunarto menyarankan perlu adanya upaya perbaikan kinerja birokarasi pemerintahan dalam menangani administrasi pertanahan, baik menyangkut pendaftaran tanah, pengawasan terhadap prosedur pembebasan tanah, baik tanah

---

[9] Hasil penelitian Sunarto, 2007 "Kebijakan Penanggulangan Penyerobotan Tanah*.

ulayat atau tanah hak perseorangan, baik untuk kepentingan umum atau untuk kepentingan perusahaan BUMN atau BUMS. Untuk menanggulangi penyerobotan tanah, pemerintah harus melakukan reformasi dan koreksi terhadap ketidakadilan, serta tidak menganggap bahwa masalah sengketa tanah akibat kekeliruan pemerintah masa lalu.

Masalah sumber daya tanah disebabkan oleh kebutuhan *(needs)* akan sumber daya tanah yang semakin meningkat, sedangkan potensi dan luas tanah yang tersedia terbatas. Peranan tanah menjadi begitu penting karena semakin kompleksnya aktivitas manusia sejalan dengan pertambahan jumlah penduduk yang pada gilirannya akan menimbulkan tekanan pada permintaan tanah.

Pembangunan yang terus meningkat membawa dampak terhadap peningkatan kualitas hidup manusia. Sementara jumlah penduduk yang terus bertambah membawa konsekuensi semakin sulitnya untuk mendapatkan tanah untuk keperluan pembangunan dan pertanian. Pesatnya pertumbuhan penduduk diikuti meluasnya aktivitas pembangunan serta berbagai kepentingan manusia yang membutuhkan tanah cenderung mengakibatkan terjadinya peningkatan persaingan untuk mendapatkan tanah. Semua orang tentunya membutuhkan tanah untuk rumah tinggal, lapangan pekerjaan serta pertanian.

Permasalahan tanah dan sengketa tanah dikemukakan oleh Hartoyo (2010:4) yang mengangkat tema tentang involusi gerakan agraria dan nasib petani. Menurut Hartoyo, sengketa mengakibatkan konflik berkepanjangan dan mengakibatkan petani terus terjebak di dalam ruang-ruang sosio-politik berebut kuasa atas tanah melawan kolaborasi antara kedua kekuatan pemerintah dan perusahaan (BUMN dan BUMS). Oleh karena itu, selama proses pembangunan, kondisi masyarakat petani secara substantif tidak berubah (*stagnan*).

Menurut Anwar (1996:1) kelangkaan (*scarcity*) sumber daya tanah bukan hanya disebabkan karena persediaannya secara fisik terbatas, tetapi juga mengalami kendala-kendala institusional. Dalam hubungannya dengan institusional, sumber daya tanah dapat saja tersedia secara fisik, tetapi sistem kelembagaan (seperti pemilikan) yang secara umum menyangkut hak-hak atas

tanah yang berlaku dapat menjadi kendala dalam pemanfaatannya[10]. Hal ini secara tidak langsung merupakan salah satu kendala dalam pengadminstrasian pertanahan.

Kepemilikan sertifikat tanah sering memunculkan konflik kepentingan antara berbagai pihak. Beraneka kasus-kasus pertanahan muncul, seperti sengketa hak tanah, status kepemilikan, ganti rugi tanah, dan lain-lain. Pada dasarnya kasus-kasus tersebut masuk ke dalam empat kategori, yaitu mengenai penguasaan pemilikan tanah, tata guna tanah, hak atas tanah, dan pendaftaran tanah.

Berbagai kasus pertanahan tersebut menunjukkan betapa pentingnya dokumen kepemilikan atas tanah atau sertifikat tanah. Memiliki dokumen sertifikat tanah dapat menjamin perlindungan hak yang sah secara hukum atas pemilikan dan penguasaan tanah bagi anggota masyarakat/badan hukum. Dari sisi ekonomi, kepemilikan sertifikat tanah dapat dimanfaatkan sebagai agunan untuk melakukan peminjaman di lembaga keuangan atau bank, bahkan penjualan tanah dengan sertifikat tanah akan lebih menguntungkan, apalagi jika letak tanah tersebut sangat strategis, yang banyak dimanfaatkan oleh kalangan berada sebagai investasi.

Walaupun sertifikat tanah sangat penting, namun dalam kenyataannya tidak semua masyarakat memiliki sertifikat tanah, antara lain karena masyarakat masih bingung dengan tarif sertifikasi tanah sehingga mereka memilih untuk tidak menyertifikatkan tanahnya. Selain itu selama ini telah terbentuk kesan bahwa untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah itu sangat sulit, memakan waktu yang lama dan membutuhkan biaya yang mahal. Kesulitan itu biasanya timbul karena berbagai faktor seperti kurang lengkapnya surat-surat tanah yang dimiliki oleh pemohon, kesengajaan dari sementara oknum aparat yang memiliki mental tak terpuji dan/atau karena siklus agraria belum berjalan sebagaimana mestinya.

---

[10] Contohnya adalah banyaknya tanah guntal (*absentee*) yang tidak digarap pemiliknya, tetapi dirambah petani yang tidak bertanah karena pemiliknya bukan orang setempat. Tanah-tanah pada keadaan ini banyak mengalami kerusakan dan hak-haknya sulit ditransaksikan, sehingga dalam pasar tanah menjadi terhambat dan pemanfaatannya tidak optimal.

Pelayanan publik merupakan isu yang sangat strategis karena menjadi arena interaksi antara pemerintah dengan masyarakat. Hal ini terkait dengan posisi pemerintah sebagai yang memerintah dan posisi masyarakat sebagai yang diperintah. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk memerintah atas dasar mandat yang diberikan masyarakat. Dalam hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah, Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah (Ndraha, 2003:6). Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi dimaksudkan untuk melayani kepentingan masyarakat dan menciptakan suatu kondisi yang memungkinkan masyarakat dapat mencapai kesejahteraan.

Hak masyarakat atas kepemilikan tanah diberikan oleh pemerintah dalam bentuk pelayanan publik khususnya pelayanan bidang pertanahan. Sebagaimana diarahkan dalam ketentuan UUPA No 5 tahun1960, kegiatan pelayanan bidang pertanahan merupakan implementasi sebagian dari pelaksanaan tugas pemerintahan dalam rangka mewujudkan misi dan wewenang Negara. Pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan publik terutama dalam rangka pengaturan dan pengelolaan proses penyelenggaraan pelayanan administrasi pertanahan.

Sudah banyak tulisan tentang pelayanan publik, namun tulisan pelayanan pemerintah dalam bidang pertanahan khususnya pelayanan sertifikat hak milik dalam kajian ilmu pemerintahan yaitu dalam konteks hubungan antara pemerintah dengan rakyat sebagai yang diperintah belum banyak ditemukan. Tulisan ini mengembangkan konsep dan strategi pelayanan publik yang memenuhi hak-hak masyarakat, serta mengembangkan konsep ilmu yang lebih mendalam dan komprehensif tentang pelayanan pemerintah. Berdasarkan hal tersebut tulisan ini sebagai gambaran tentang kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak-hak masyarakat dalam pelayanan sertifikat hak milik. Sertifikat hak milik adalah bukti kepemilikan atas tanah yang paling kuat dibandingkan dengan bukti kepemilikan

atas tanah yang lain. Dengan kata lain hak milik merupakan satu-satunya hak primer yang mempunyai kedudukan paling kuat dibandingkan dengan hak-hak atas tanah yang lain.

GLOSARIUM

Agraria	:	Urusan terkait dengan pembagian, peruntukan, dan pemilikan lahan.
Hukum Pertanahan	:	Keseluruhan peraturan–peraturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum yang hubungan-hubungan hokum yang konkret.
Involusi Gerakan Agraria	:	Kemunduran dalam perkembangan gerakan agraria di masyarakat
Konflik Pertanahan	:	Perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis
Sertifikat Tanah	:	Surat keterangan tanda bukti pemegang hak atas tanah dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat
Siklus Agraria	:	Rangkaian kejadian yang berulang-ulang sacara tetap dan teratur pada urusan pertanahan

BAB II
KONSEP SERTIFIKAT HAK MILIK DAN PELAYANAN PUBLIK

Kacaunya administrasi bidang pertanahan termasuk salah satu pemicu keengganan masyarakat untuk mengurus sertifikat tanahnya sebagai bukti kepemilikan atas tanahnya. Untuk menanggulangi permasalahan administrasi bidang pertanahan, tertib administrasi pertanahan sebaiknya dilakukan dan menjadi tugas pemerintah. Dalam studi Ilmu Pemerintahan, pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dalam usaha pemenuhan segala kebutuhan masyarakat, termasuk kebutuhan pelayanan bidang pertanahan.

2.1. Sertifikat Hak Milik

Sertifikat hak milik merupakan bagian dari proses pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya[11].

Sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh menteri agraria dan diberikan kepada yang berhak[12]. Asli sertifikat tersebut ada di kantor Badan Pertanahan dan kepada tiap-tiap pemegang hak hanya diberikan

---

[11] Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
[12] Pasal 13 ayat 3 Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah

salinannya saja. Dalam buku pendaftaran tanah (1998: 5) dinyatakan bahwa buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Sedangkan sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huuf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sertifikat hak milik adalah hak turun temurun, bukti kepemilikan atas tanah yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah[13]. Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain (Santoso,2007:90-91).

Sertifikat hak milik adalah jenis sertifikat yang dikeluarkan oleh Kantor Badan Pertanahan dan pemiliknya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah pada kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertifikat tersebut. Sertifikat Hak Milik tidak ada batas waktu kepemilikan. Untuk sertifikat tanah perseorangan, pada bagian awal sertifikat tertera nama pemilik dan tanggal lahir, sedangkan untuk lembaga tertulis tanggal akte pendiriannya. Selanjutnya di sertifikat tanah tertera juga luas tanah dan lokasi geografis dimana tanah berada, mulai dari nama provinsi, kabupaten atau kota, kecamatan sampai ke tingkat desa. Kewilayahan ini akan mempengaruhi kode yang akan dikeluarkan oleh Kantor Badan Pertanahan, di mana tertera di dalam sertifikat tanah. Selain itu sertifikat tanah juga memuat asal hak tanah, apakah dari konversi, pemberian hak,

[13] Pasal 20 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria

pemecahan, pemisahan atau penggabungan bidang. Kemudian tercantum juga dasar pendaftarannya apakah berupa daftar isian, surat keputusan atau permohonan pemecahan atau pemecahan atau penggabungan bidang.

Mengenai keabsahan dan kehalalan hak milik, telah dikenal dua asas (Sutedi,2008:8-9), pertama asas "*Nemo plus juris transfere potest quam ipse habel*", artinya tidak seorangpun dapat mengalihkan atau memberikan sesuatu kepada orang lain melebihi hak miliknya atau apa yang dia punyai. Kedua, asas "*Nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest*", artinya tidak seorangpun mengubah bagi dirinya atau kepentingan pihaknya sendiri, tujuan dari penggunaan objeknya. Kedua asas tersebut semakin mengukuhkan kekuatan sifat terkuat dan terpenuh hak milik atas tanah. Kewenangan yang luas dari pemiliknya untuk mengadakan tindakan-tindakan di atas tanah hak miliknya, kekuatan pemiliknya untuk selalu dapat mempertahankan hak miliknya dari gangguan pihak lain, dan segala keistimewaan dari hak milik mempunyai nilai keabsahan dan kehalalan yang dijamin kedua asas tersebut.

Sertifikat hak milik memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya. Dari sekian fungsi yang ada, dapat dikatakan bahwa fungsi utama dan terutama dari sertifikat hak milik adalah sebagai alat bukti yang kuat, demikian dinyatakan dalam pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA. Karena itu, siapapun dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat itu. Diapun selanjutnya dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya itu misalnya luasnya, batas-batasnya, ataupun segala sesuatu yang berhubungan dengan bidang tanah dimaksud. Dan jika dikemudian hari terjadi tuntutan hukum di pengadilan tentang hak kepemilikan/penguasaan atas tanah, maka semua keterangan yang dimuat dalam sertifikat hak atas tanah itu mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat dan karenanya hakim harus menerima sebagai keterangan-keterangan yang benar, sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya atau membuktikan sebaliknya. Tetapi jika ternyata ada kesalahan di dalamnya, maka diadakanlah perubahan/pembetulan seperlunya. Dalam hal ini yang berhak melakukan pembetulan bukanlah pengadilan melainkan instansi yang menerbitkannya yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN)

dengan jalan pihak yang dirugikan mengajukan permohonan perubahan sertifikat dengan melampirkan surat keputusan pengadilan yang menyatakan tentang adanya kesalahan dimaksud.

Selain fungsi utama tersebut diatas, sertifikat hak milik memiliki banyak fungsi lainnya yang sifatnya subjektif tergantung pemiliknya. Jika pemiliknya adalah pengusaha, maka sertifikat tersebut menjadi sesuatu yang sangat berarti ketika ia memerlukan sumber pembiayaan dari bank karena sertifikat dapat dijadikan sebagai jaminan untuk pemberian fasilitas pinjaman untuk menunjang usahanya. Yang jelas bahwa sertifikat hak atas tanah itu akan memberikan rasa aman dan tenteram bagi pemiliknya karena segala sesuatunya mudah diketahui dan sifatnya pasti serta dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

Prosedur pengurusan dan penerbitan sertifikat diatur dalam PP No.10 tahun 1961 beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Menurut ketentuan tersebut seseorang dalam mengurus sertifikatnya harus melewati 3 (tiga) tahap, yaitu permohonan hak, pengukuran dan pendaftaran hak, serta penerbitan sertifikat.

2.2. Pelayanan Publik

2.2.1. Konsep Pelayanan Publik

Untuk menelaah pelayanan publik secara konseptual perlu dibahas pengertian pelayanan dan pengertian publik. Pengertian pelayanan menurut Moenir (2010:27) adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan sebuah proses. Sebagai proses, pelayanan langsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Menurut Lukman (2000:6), pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Sedangkan *Ivancevich,* dkk (1997:448) mengatakan bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Definisi yang lebih rinci diberikan oleh *Gronroos* (1990:27) yang mengatakan bahwa pelayanan adalah

suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Dari beberapa definisi tersebut, Taliziduhu Ndraha (1997:14) memberikan batasan pengertian pelayanan sebagai berikut :

> Pelayanan (*service)* meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dalam hubungan ini dikenal adanya hak bawaan (sebagai manusia) dan hak pemberian. Hak bawaan itu selalu bersifat individual dan pribadi, sedangkan hak berian meliputi hak sosial politik dan hak individual. Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah, kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawahan dan hak berian inilah yang disebut pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Dari uraian di atas jelas bahwa, kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak, dan hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan dengan lebih menekankan kepada kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, sedangkan tugas melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Pembicaraan tentang pelayanan kepada masyarakat akan melibatkan empat unsur yang terkait (Sudarsono, 1996:10) yaitu :

1. Pihak pemerintah atau birokrasi yang melayani.
2. Pihak masyarakat yang dilayani.
3. Terjalin hubungan antara yang melayani dan yang dilayani. Hubungan ini sangat menentukan tingkatan pelayanan pemerintah dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat.

4. Adanya pengaruh lingkungan di luar birokrasi dan masyarakat seperti politik, sosial, budaya dan sebagainya.

Berkaitan dengan hal di atas, maka keterlibatan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan berkembang seiring dengan munculnya paham atau pandangan tentang filsafat negara. Hal ini diungkapkan oleh Prawirohardjo (1993:8) yang menyatakan bahwa semenjak dilaksanakannya cita-cita negara kesejahteraan, maka pemerintah semakin intensif melakukan campur tangan terhadap instruksi kekuatan-kekuatan kemasyarakatan, dengan tujuan agar setiap warga dapat terjamin kepastian hidup minimalnya. Oleh karena itu, secara berangsur-angsur fungsi awal dari pemerintahan yang bersifat represif (polisi dan pengadilan), kemudian bertambah dengan fungsi-fungsi lain yang bersifat melayani.

Negara bukanlah negara kekuasaan (*power state*) tetapi adalah negara pelayanan (*service state*). Sebagai negara pelayanan yang menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*) cakupannya meliputi seluruh peranan dan fungsi pemerintah baik sebagai *political state* (negara politik), ataupun sebagai *legal state* (negara hukum), dan sebagai *administrative state* (negara administrasi) (Lubis, 1989:196-200; Siagian, 2003:133-142).

Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintah modern saat ini, terkait dengan tujuan dibentuknya pemerintah seperti dikemukakan oleh Rasyid (2000:11), yaitu :

> Tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban, dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam mencapai kemajuan bersama.

Moenir (2010:viii) memandang segi pelayanan dan aparat pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan. Pentingnya pelayanan kepada masyarakat karena berkaitan dengan kepentingan umum bahkan kepentingan rakyat secara keseluruhan, sehingga dapat dikatakan bahwa pelayanan umum yang diselenggarakan pemerintah merupakan hak masyarakat atas pelayanan tersebut.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur negara kepada masyarakat, sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparatur negara sebagai pelayan rakyat. Oleh karena itu, kedudukan aparatur negara dalam pelayanan umum (*public service*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi rakyat sehingga akan menentukan sejauhmana negara/pemerintah telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya

Parameter yang digunakan untuk menentukan apakah suatu pemerintahan berfungsi atau tidak (Wasistiono, 2003: 53-54) diantaranya adalah apakah pemerintahan tersebut sudah menjalankan fungsi pelayanannya kepada masyarakat atau tidak. Bila keluh kesah dari masyarakat masih ada terhadap pelayanan dari pemerintah, maka hal ini menjadi isyarat tidak berfungsinya suatu pemerintahan.

Berfungsinya pemerintah mengarah pada pemerintahan yang bertanggung jawab, dan pemerintahan yang bertanggung jawab identik dengan perilaku aparat yang bertanggung jawab. Menurut *Spiro* (1969:20) perilaku aparat yang bertanggung jawab pada prinsipnya menjawab 2 aspek utama dari *responsible government*, yang lebih menunjukkan hakekat dari isi tanggung jawab kepada masyarakat, yang pertama bermakna *obligation* dan kedua bermakna *cause*.

Melalui *obligation*, pemerintah berkewajiban mempertanggung jawabkan segala hal yang berhubungan dengan pelaksanaan tugasnya, baik yang akan dilakukan maupun yang sudah dilakukan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik diminta maupun tidak diminta kepada seluruh masyarakat. Tanggung jawab *cause* dimaknai seebagai tanggung jawab aparat pemerintah kepada rakyat atas segala akibat yang ditimbulkan oleh keputusan batinnya yang bersifat *free choice* sehingga ia bertindak dan membawa akibat tertentu kepada

masyarakat dan lingkungannya. Jika terjadi sesuatu yang meresahkan, mengorbankan, merugikan atau membawa kesengsaraan bagi masyarakat akibat langsung atau tidak langsung kebijakannya yang diambil atas dasar *free choice*, maka pemerintah wajib mempertanggung-jawabkannya kepada masyarakat. Tanggung jawab ini lebih bersifat etis-moral dari pemerintah terhadap masyarakat.

Tanggung jawab akhir keputusan pemerintahan harus bermuara kepada keputusan publik (Saefullah, 2002:8 ; Ndraha, 2000:105-108). Selanjutnya dengan mengelaborasi pemikiran *Spiro*, Ndraha (2000:116) menjelaskan makna pemerintahan yang bertanggung jawab dari perspektif ilmu pemerintahan atas tiga dimensi, yaitu :

1. *Accountability*, yang meliputi perhitungan, laporan pelaksanaan tugas yang disampaikan kepada atasan atau pemberi tugas oleh bawahan atau yang diberi kuasa dalam batas-batas kekuasaan (tugas) yang diterimanya.
2. *Obligation*, yaitu tanggung jawab seorang pejabat pemerintahan dihubungkan dengan kedudukannya sebagai warga negara. Dalam hal ini ada tiga aspek *obligation*, yaitu :
   a. *Noblesse Oblige*, yaitu *the moral obligation of the rich or highborn to display honorable or charitable conduct*. Artinya pemerintah wajib menjunjung tinggi kehormatan dan nama baik di dalam masyarakat.
   b. Wajib membedakan mana jabatan dan mana pribadi dan tidak boleh mencampuradukkan keduanya. Seorang pejabat publik tidak boleh memegang jabatan privat apapun dalam masyarakat.
   c. Wajib menanggung segala akibat atau resiko jabatannya sebagai pemerintah.
3. *Responsibility*, sebagai *cause* yakni faktor yang menggerakkan seseorang pejabat untuk bertindak atau mengambil keputusan berdasarkan kehendak bebas. Sekali seseorang menjatuhkan pilihan dan memegangnya sebagai pendirian ia wajib menanggung segala konsekuensinya.

Sejauh ini mekanisme pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat seluruhnya belum diatur dan belum dipahami secara luas dengan benar. Pertanggungjawaban pemerintah dimaknai secara sempit, yaitu pertanggungjawaban badan eksekuti terhadap badan legislatif, sedangkan mekanisme pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat tidak ada.

Secara umum terminologi publik atau *public* mempunyai arti masyarakat atau umum (diperlawankan dengan *privat*). Istilah *public* maupun *privat* berasal dari bahasa latin, dimana *public* berarti ”*of the people*” (menyangkut rakyat atau masyarakat sebagai bangsa berhadapan dengan negara), sedangkan *privat* berarti ”*set a part”* (bagian terpisah dari rakyat atau masyarakat), dengan demikian, istilah *public* dapat disimpulkan sebagai kumpulan orang atau manusia dalam hubungannya dengan dan atau kapasitasnya selaku penyandang kepentingan komunal dari kewarganegaraan suatu negara. Adapun istilah *privat* menunjuk kepada orang per orang dalam kapasitas individu berhadapan dengan individu yang lain (Sugiyanto, 2004:63-64).

Katherine (1996:374) ; Putra dan Saiful Arif (2001:15) berpendapat bahwa makna denotasi dari publik adalah dimensi-dimensi kehidupan kolektif dan menciptakan suatu model hubungan-hubungan publik dan privat pada suatu kontinum. Syafiie dkk (2004:17) mendefinisikan publik sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki.

Pelayanan publik menurut Agung (2005:4) adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Kriteria pertama pelayanan publik, antara lain dari sifat barang dan jasa itu sendiri (*Stiglitz*, 2000:128 ; *Ostrom, Gradner, dan Walker*,1994:7). Barang dan jasa yang termasuk dalam kategori barang publik atau barang yang memiliki eksternalitas tinggi[14], biasanya tidak dapat diselenggarakan oleh korporasi atau diserahkan

[14] yaitu barang yang memiliki nilai/manfaat atau ongkos yang diterima masyarakat yang tidak diperhitungkan dalam harga atau biaya produksi.

kepada pasar karena mereka tidak dapat mengontrol siapa yang mengkonsumsi barang dan jasa tersebut. Sementara barang dan jasa tersebut sangat penting bagi kehidupan masyarakat luas. Misalnya, pendidikan dasar, pertahanan negara, dan pembangunan jalan umum. Semua pelayanan tersebut adalah pelayanan yang sangat penting dan harus disediakan oleh negara, sehingga pelayanan tersebut seharusnya menjadi bagian dari pelayanan publik.

Kriteria kedua adalah tujuan dari penyediaan barang dan jasa. Penyediaan barang dan jasa yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan misi negara, mencapai tujuan strategis pemerintah, dan memenuhi komitmen dunia internasional dikategorikan sebagai pelayanan publik. Ketika sebuah pelayanan menjadi pelayanan publik maka negara tidak dapat lepas tangan dan menyerahkan penyelenggarannya kepada mekanisme pasar sepenuhnya. Mekanisme pasar dapat saja tertarik dalam menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, seperti pelayanan pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, dsb.

Pamudji (1994:21-22) mengartikan pelayanan publik sebagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. Dalam Bahasa Inggris dikenal dengan *public service* dan *public utilities* yang secara populer istilah pertama diterjemahkan sebagai pelayanan publik, yang di dalamnya juga mencakup kegiatan *public utilities* seperti transportasi, telepon, air bersih, penerangan dan lain-lain.

Di Indonesia, konsep pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsep pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat isilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *public service.* Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Administrasi pemerintah dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dari pelayanan perijinan, yang merupakan terjemahan dari *administrative service.* Adapun pelayanan umum lebih sesuai jika dipakai untuk menerjemahkan konsep *public service.* Istilah pelayanan umum ini dapat disejajarkan atau dipadankan dengan istilah pelayanan publik (Ratminto dan Winarsih, 2005:4).

Menurut Munir (2010:88-127) ada enam faktor yang dianggap mempunyai bobot pengaruh relatif yang sama besar untuk mendukung pelayanan umum organisasi-organisasi kedinasan yaitu:

1. Faktor kesadaran yang menjiwai perilaku yang memandu kehendak dalam lingkungan organisasi kerja yang tidak menganggap sepele yang dilayani dengan penuh keikhlasan, kesungguhan dan disiplin.
2. Faktor aturan dalam arti ketaatan dan penggunaan kewenangan bagi penuaian hak dan kewajiban serta tanggung jawab. Adanya pengetahuan dan pengalaman yang memadai serta kemampuan berbahasa yang baik dengan pemahaman pelaksanaan tugas yang cukup.
3. Faktor organisasi dalam arti adanya organisasi pelayanan yang bersistem simbiotik yang mengalir kesemua komponen sibernetik, metodik, dan prosedural sesuai dengan uraian, metodik dan prosedural. Pilihan prosedur dan metoda sesuai dengan uraian pekerjaan tugas yang menyangkut standar, waktu, alat yang digunakan, bahan dan kondisi pekerjaan yang dilengkapi dengan mekanisme prosedur yang dibuat atas dasar penelitian/kepentingan lingkungan.
4. Faktor pendapatan yang merupakan imbalan bagi para fungsionaris yang diukur layak dan patut.
5. Faktor sarana pelayanan yang menyangkut segala peralatan, perlengkapan kerja, fasilias utama, dan pembantu pelaksanaan kerja. Fungsi sarana pelayanan ini meliputi antara lain :
    a. Mempercepat proses pelaksanaan kerja (hemat waktu).
    b. Meningkatkan produktivitas barang dan jasa.
    c. Ketepatan ukuran/ kualitas produk terjamin.
    d. Lebih mudah/ sederhana dalam gerak para pelakunya.
    e. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
    f. Menimbulkan perasaan puas dan mengurangi sifat emosional pelanggan.
6. Faktor kemampuan-keterampilan menyangkut tiga kemampuan dasar yaitu kemampuan teknik, kemampuan yang bersifat manusiawi dan kemampuan membuat konsepsi. Di samping itu kemampuan dalam melaksanakan tugas/pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia.

Ramaswamy (2000:14) melihat esensi pelayanan publik seyogyanya perlu mangacu pada proporsi yang dengan arif menyatakan bahwa produk pemerintahan dapat dipasarkan pada publik (*being marketed to public)* kiranya perlu diorientasikan pada budaya pelayanan (*service culture)* melalui cara penciptaan layanan kepada pelanggan dengan memuaskan (*creating service through customer*

satisfaction). Untuk itulah, maka diperlukan kualitas layanan prima (*high quality services*) dan pengadaan pusat-pusat layanan (*service centre)* yang memenuhi standar-standar performa dan disain detail dengan melalui akuisisi perangkat keras dan lunak (*hardware dan software)* yang memadai.

Dalam pandangan *Albercht dan Zemke* dalam Dwiyanto (2008:145-146) pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (built in control) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Dalam kaitannya dengan sumber daya manusia, dibutuhkan petugas pelayanan yang mampu memahami dan mengoperasionalkan sistem pelayanan yang baik. Sifat dan jenis pelanggan yang bervariasi membutuhkan strategi pelayanan yang berbeda dan ini harus diketahui oleh petugas pelaksana pelayanan, seorang petugas pelayanan harus mengenal pelanggan dengan baik sebelum dia diberikan layanan.

Secara formal pelayanan publik dalam UU Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik dinyatakan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan UU untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Garis besar Undang-Undang Pelayanan Publik tersebut lebih menyoroti institusi pemerintah sebagai pihak yang berkompeten dan berwenang dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Selain itu bentuk pelayanan publik meliputi barang atau jasa dan pelayanan administrasi. Lebih jauh Undang-Undang

Pelayanan Publik tersebut pada prinsipnya mencakup anjuran-anjuran sebagai berikut:

1. Peningkatan mutu produktivitas instansi pemerintah dalam pelayanan publik.
2. Upaya mengefektifkan tatalaksana pelayanan.
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dukungan dan peran serta masyarakat.
4. Menghindari prosedur birokratik yang berlebihan.
5. Kecepatan dan ketepatan waktu serta akses informasi kepada yang dilayani.

Pada hakikatnya pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Untuk itu dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/2003, penyelenggaraan pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi :

a . Kelompok pelayanan administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara kain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/ Penguasaan Tanah dan sebagainya.

b. Kelompok Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk / jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

c. Kelompok Pelayanan Jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan pemeliharaan kesehatan, penyelengaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Pandangan berbeda dikemukakan oleh Dwiyanto (2010:3) yang menyatakan bahwa UU 25 tahun 2010 telah gagal dalam merumuskan konsep pelayanan publik. Pelayanan publik tidak ditentukan dengan hanya melihat lembaga penyelenggaranya, yakni pemerintah atau swasta. Pelayanan publik tidak lagi tepat untuk dipahami sebagai pelayanan dari pemerintah, begitu juga pelayanan swasta yang tidak dapat dipahami hanya sebagai pelayanan yang

diberikan oleh lembaga non pemerintah. Pelayanan publik harus dilihat dari karakteristik dan sifat dari pelayanan itu sendiri, bukan dari karakteristik lembaga penyelenggaranya atau sumber pembiayaannya semata.

Selanjutnya menurut Dwiyanto (2010:22) bagi pemerintah seharusnya keterlibatan pasar dalam penyelenggaraan layanan publik dapat meringankan beban pemerintah karena itu harus didorong. Agar keterlibatannya tidak merugikan masyarakat, maka keterlibatan pasar dalam penyelenggaraan layanan publik harus diatur dalam peraturan perundangan. Dengan demikian pelayanan publik mencakup pelayanan untuk memenuhi kebutuhan barang publik, kebutuhan dan hak dasar, kewajiban pemerintah dan negara, dan komitmen nasional. Pelayanan yang meskipun diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau oleh badan usaha milik negara dan daerah, atau oleh institusi lainnya yang anggarannya berasal dari APBN atau APBD namun tidak digunakan untuk memenuhi salah satu dari keempat kriteria di atas tidak dapat dikatakan sebagai pelayanan publik.

Ismail Mochamad (dalam Thoha, 2000:13) mengatakan bahwa pelayanan lembaga-lembaga publik/kedinasan saat ini perlu lebih diorientasikan kepada patokan akuntabilitas publik secara langsung (*directly accountable to public)* dengan cara penyajian manajemen kualitas pelayanan yang terintegrasi (*integrated quality management).* Pendapat ini mencoba mengurai pemikiran yang bersifat hipotetik yang menyatakan bahwa semakin baik akuntabilitas publik, semakin baik pemerintahan (*better accountability (key) to better government)* yang kesemuanya dalam realitasnya itu (amat) tergantung pada kualitas dan perilaku birokrasi yang mampu mengatasi ketumpulan indera khususnya dalam membaca tuntutan preferensi lingkungan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan pelayanan yang diselenggarakan pemerintah meyangkut kepentingan umum, bahkan kepentingan rakyat secara keseluruhan, yaitu untuk memenuhi kebutuhan yang diharapkan masyarakat seperti kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Dari beberapa konsep tentang pelayanan publik seperti telah dipaparkan sebelumnya, maka pemahaman konsep pelayanan publik dalam buku ini

dimaksudkan sebagai pencapaian pelayanan publik yang memenuhi hak-hak masyarakat. Dengan kata lain pelayanan publik adalah pelayanan yang berkualitas karena memuaskan masyarakat, melalui aktivitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat.

2.2.2. Unit Pelayanan Publik

Unit Pelayanan Publik adalah satuan kerja yang secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat[15]. Unit pelayanan publik merupakan Instansi Pemerintah, identik dengan sebutan birokrasi yang pada dasarnya dihadirkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meskipun birokrasi sebagai organisasi publik memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan organisasi bisnis, tetapi dalam menjalankan misi, tujuan dan programnya menganut prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang harus dilayani secara optimal.

Layanan publik, merupakan hak masyarakat yang pada dasarnya mengandung prinsip: kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung-jawab, kelengkapan sarana, dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, dan kenyamanan. Menurut *Wray* et.all (2000), *Minzberg* (1996*), Schimidt dan Strickland* (1998) serta *Frederickson* (1992) posisi masyarakat sebagai pihak yang tidak hanya berperan sebagai *customer* saja namun juga sebagai *owner* atau pemilik pemerintah yang memberikan pelayanan publik (dalam Dwiyanto, 2008:184-185).

Salah satu bentuk organisasi publik yang digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan pelayanan publik adalah organisasi birokratik. *Hegel* memandang birokrasi sebagai alat penghubung antara negara dan masyarakat (Tjokrowinoto, 1987:82). Sehingga hingga saat ini birokrasi pemerintah menjadi alat yang sangat utama dan paling dominan peranannya dalam pelaksanaan tugas-tugas negara (Effendi, 1987:3).

---

[15] Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik.

Tangkilisan, (2005:224) menyebutkan bahwa birokrasi publik tidak berorientasi langsung pada tujuan akumulasi keuntungan, namun memberikan layanan publik dan menjadi katalisator dalam penyelenggaraan pembangunan maupun penyelenggaraan tugas negara. Orientasi pada pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian Tugas utama birokrasi publik adalah memberikan *pelayanan publik* (*public service*).

Organisasi Publik (birokrasi), bertugas melayani masyarakat, sebagaimana dinyatakan Jeddawi (2009:31) bahwa pelayanan kepada masyarakat berkaitan dengan berbagai kepentingan masyarakat itu sendiri. Fungsi pelayanan itu menandakan bahwa ada sebuah birokrasi yang merupakan katalisator bagi perkembangan sebuah negara menuju tatanan yang lebih modern.

Menurut Sinambela dkk (2010:63) keseluruhan jajaran pemerintahan negara merupakan satuan birokrasi pemerintahan yang dikenal dengan istilah *civil service*. Di antara berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintahan, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi. Setiap instansi pemerintah mempunyai kelompok pelanggan (*clientele groups*). Kepuasan kempok pelanggan inilah yang harus dijamin oleh birokrasi pemerintahan. Lebih jauh Sinambela dkk menyatakan bahwa pelayanan pemerintah dicerminkan oleh kinerja birokrasi. Apabila sampai kini masih terjadi ekonomi biaya tinggi dan segala bentuk in-efisiensi di sektor pemerintah, hal ini setidak-tidaknya bersumber dari kinerja birokrasi yang masih belum baik dan memuaskan masyarakat.

Organisasi publik yang dinyatakan sebagai birokrasi pemerintah menjadi satu-satunya organisasi yang memiliki akses penguasaan atas seluruh sumber-sumber negara (Katz, 1984:5). Hal ini dapat terjadi karena birokrasi dianggap mampu untuk menangani segala macam tugas-tugas pemerintah dan berbagai bentuk pelayanan publik (Etzioni, 1982:269). Namun, ironinya studi-studi lain memperoleh kesimpulan bahwa organisasi birokratik ternyata tidak mampu dan tidak cocok untuk memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat (Effendi, 1987:18), karena betapapun baik dan efisiennya birokrasi, selalu mengandung di

dalamnya ciri dan keterbatasan yang tidak selalu cocok untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan.

Secara umum birokrasi mempunyai pola kerja yang sudah mapan, dan langkah -langkah tindakan harus selalu mengikuti kebijaksanaan umum atau menunggu petunjuk dari atasan, melalui jalur-jalur formal dan jenjang hierarkhis yang panjang. Aparat birokrasi tidak cukup punya kegiatan untuk mengambil keputusan atau bertindak kurang cepat, kurang fleksibilitas untuk menyesuaikan kondisi setempat, dan kurang punya kepekaan memperhatikan masalah khusus dan kebutuhan khas kelompok masyarakat yang sering muncul silih berganti (Hadad, 1983:38). Kondisi tersebut, menyebabkan seringkali para aparat birokrasi tidak mampu menemukan problem-problem khusus dalam masyarakat karena kapasitas yang terbatas, dan seringnya terjebak ke dalam gejala masalah atau fenomena sosial yang tampak di permukaan kemudian dipandang sebagai masalah yang sebenarnya, sehingga kesalahan dalam mengidentifi kasikan masalah ini akan berakibat juga salahnya keputusan yang diambil (*Dunn,* 1981:91). Karena keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh para pelaku dalam organisasi birokrasi tersebut mengakibatkan kecenderungan dalam keputusannya ke arah penyeragaman dan mengabaikan pluralitas, sehingga menyebabkan banyak kebijakan dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah kurang dapat memenuhi aspirasi masyarakat banyak, sulitnya mengadopsi kepentingan masyarakat dalam birokrasi pemerintah diakibatkan sifat-sifat birokrasi pemerintah yang stabil dan mekanistik.

2.2.3. Teori Pelayanan Publik

Dalam beberapa literatur, pelayanan publik lebih dikenal sebagai tatanan konsep daripada tatanan teori (Thoha,1983; Hardjosoekarto, dkk,1994). Demikian pula dinyatakan oleh Munafe (1966) dan Djumara (1994) (dalam Suryono, 2008). Lebih jauh, Suryono (2008) mengatakan bahwa secara ideal persyaratan teori administrasi yang menyangkut pelayanan publik antara lain :

1. Harus mampu menyatakan sesuatu yang berarti dan bermakna yang dapat diterapkan pada situasi kehidupan nyata dalam masyarakat (konteksual)
2. Harus mampu menyajikan suatu perspektif kedepan

3. Harus dapat mendorong lahirnya cara-cara atau metode baru dalam situasi dan kondisi yang berbeda
4. Teori administrasi yang sudah ada harus dapat merupakan dasar untuk mengembangkan teori administrasi lainnya, khususnya pelayanan publik.
5. Harus dapat membantu pemakainya untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena yang dihadapi
6. Bersifat multi disipliner dan multi dimensional (komprehensif)

Teori tentang akses dan koneksi organisatoris yang mampu memfasilitasi penggunaan sarana pelayanan formal pemerintahan yang diprakarsai oleh *Schaeffer* (1984:85) intinya memberikan suatu alternatif penggunaan antrian yang simpel dan fasilitatif dengan beragam konsep-konsep operasional yang mampu meliputi alternatif-alternatif peyajian pelayanan yang memadai antara lain sebagai berikut :

1. Kerangka kerja yang disistematisasikan dalam bentuk kemasan paket pelayanan (*service blue printing package*).
2. Teknologi pelayanan publik yang berkualitas prima atau unggulan (*qualified public service technology).*
3. Kesederhanaan dalam pelayanan (*simplicity of service delivery*) atau metode *service delivery* yang unggulan.
4. Sistem pelayanan terbuka (*open system of services).*
5. Sistem sajian pelayanan yang professional dengan biaya rendah (*delivering routine profesional service at low cost*).
6. Desain kualitas dan fasilitas pelayanan yang afdhol (*sophisticated service delivery system*).
7. Kontrol kualitas prima pelayanan (*Total Quality Control / TQC).*
8. Akses lokasi dan garansi pelayanan, reliabilitas, responsivitas, asuransi, empati dan penyajian sesuatu yang bisa terukur kemanfaatannya (*tangibles*) yang terkait dengan ukuran kualitas pelayanan atau *service quality /servqual.*

Lebih jauh teori *exit* dan *voice* yang dikembangkan oleh *Hirschman* (dalam Jones, 1994), menawarkan suatu konsep manajemen pelayanan, dimana pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan mendapatkan prioritas utama, dengan demikian pengguna jasa diletakkan di pusat dan mendapatkan dukungan dari : (a) Sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna

jasa, (b) Kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan dan (c) Sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa.

Penguatan posisi tawar yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan hubungan antara penyelenggara pelayanan dan pengguna jasa pelayanan ini juga harus diimbangi dengan berfungsinya mekanisme *voice* yang dapat diperankan oleh media, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi profesi dan Ombudsman atau lembaga banding, dengan demikian, kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme *exit* dan *voice.*

Mekanisme *exit* berarti bahwa, jika pelayanan publik tidak berkualitas, maka konsumen / klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik yang lain yang disukainya. Adapun mekanisme *voice* berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. *Hirschman* juga menjelaskan bahwa mekanisme *exit* biasanya terhambat oleh beberapa faktor seperti : kekuatan pemaksa dari negara, tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif, dan tidak adanya biaya untuk menciptakan lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif. Adapun mekanisme *voice* biasanya tidak efektif karena pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada, dan aksesbilitas serta biaya untuk mempergunakan mekanisme tersebut.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat dibedakan menjadi dua (Ratminto dan Winarsih, 2005:10), yaitu :

1. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi privat;
   Semua penyediaan barang/jasa publik diselenggarakan oleh swasta, seperti rumah sakit swasta, PTS, dan lain-lain.
2. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik; dibedakan menjadi :
   a. Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah bersifat primer, jika semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan pemerintah, di mana pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara, dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya, seperti imigrasi, pelayanan perizinan, dan lain-lain.

b. Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah bersifat sekunder, jika segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan pemerintah, tetapi pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan, seperti asuransi tenaga kerja, pelayanan BUMN, dan lain-lain.

Dari kedua sifat pelayanan tersebut, jelas bahwa pelayanan pertanahan merupakan pelayanan publik yang bersifat primer, karena masyarakat yang hendak mengurus sertifikat tanahnya mau tidak mau harus ke kantor pertanahan. Dengan kata lain pemerintah hanya menetapkan kantor pertanahan sebagai satu-satunya instansi pemerintah yang secara resmi mengatur permasalahan tanah di Indonesia, termasuk dalam hal pembuatan sertifikat tanah.

Kenyataan menunjukkan, moral merupakan suatu khasanah nilai yang universal, suatu kekayaan batin kemanusiaan yang telah melekat sejak dari "sono"-nya. Moral juga dapat dipandang sebagai suatu kelengkapan nilai, atau mungkin lebih tepat disebut suatu potensi yang merupakan bekal bagi manusia dalam meniti kehidupannya.

William Bruce (2001) dalam Alhumami, (2003) mengemukakan beberapa kualitas moral yang harus dipunyai oleh seorang pejabat publik: *Pertama*, t*rusworthiness* (kepercayaan) dimana seorang pejabat publik harus mampu mengemban amanat yang percayakan kepadanya dan bersedia menunaikan kewajiban menurut aturan hukum dan pedoman etik yang berlaku. *Kedua*, *honesty* (kejujuran) sebagai nilai etik yang fundamental yang ditandai dengan sikap terbuka tak pernah mengecoh dan berbohong dalam menyampaikan informasi kepada publik dan bersedia mengungkapkan sesuatu yang menjadi perhatian dan kepentingan masyarakat luas secara benar. *Ketiga*, *Integrity* (integritas) yakni kualitas pribadi yang mencerminkan kecerdikan, kesungguhan, keutuhan dan kesediaan untuk bertindak bijak dalam mengemban tugas demi kepentingan dan kemaslahatan bersama. *Keempat*, *Loyality* (loyalitas) merupakan sikap pribadi yang teguh dan konsisten dalam membela dan menjaga kepentingan pekerjaan yang dilandasi oleh nilai-nilai etika yang berlaku umum. *Kelima*. *Responsibility*

(tanggung jawab) yakni sikap pribadi bersedia mengemban tugas dan tanggung jawab secara tulus berdasarkan kewenangan berdasarkan kepercayaan yang telah diberikan dengan kesungguhan untuk meraih prestasi tertentu *Ke enam Justice (*keadilan)**,** yakni sikap moral yang bersedia bertindak secara fair serta dalam membuat keputusan dan kebijakan selalu berdasarkan pada prinsip kesetaraan, keterbukanan, proposionalitas dan imparsialitas guna menjamin rasa keadilan guna menjamin rasa keadilan bagi segenap masyarakat. *Ke tujuh Citizenship***,** merupakan prinsip moral dasar yang merujuk pada kesadaran etis sebagai warganegara untuk bersedia berprilaku baik, sadar dan patuh pada hukum serta mendasarkan tindakannya pada *civics virtues* yakni sikap yang menempatkan suatu sikap moral pribadi yang bersedia menempatkan suatu kebajikan bersama demi kepentingan umum.

Galston, 1999 dalam Alhumami, 2003 menjelaskan tentang etika*: etics of community is concerned with decency and civility and is a degree of ethical concensus which is recognized in public policy and is, sometimes supported by law*. Definisi ini mengandaikan kedudukan atau jabatan publik (1) berpengaruh luas terhadap hajat hidup orang banyak atau masyarakat (2) berkenaan dengan kebijakan dasar dan keputusan penting yang dibuat untuk dan atas nama masyarakat dan (3) bertumpu pada sumberdaya yang dipunyai masyarakat baik dalam konteks ekonomi, sosial dan politik oleh karenanya harus mengedepankan moralitas yang berlaku dalam masyarakat.

Pelayanan publik berkaitan dengan etos kerja. Etos kerja adalah sikap yang muncul atas kehendak otonom dan kesadaran sendiri yang didasari oleh sistem orientasi nilai budaya terhadap kerja. Kita mengenal etos kerja yang tinggi dan etos kerja yang rendah. Etos atau semangat kerja merupakan karakteristik pribadi atau kelompok masyarakat, yang dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya mereka. Antara etos kerja dengan nilai-nilai budaya masyarakat sulit untuk dipisahkan. Kulaitas etos kerja ditentukan oleh sistem orientasi nilai budaya masyarakat yang bersangkutan. Masyarakat yang memiliki sistem nilai budaya yang maju, akan memiliki etos kerja yang tinggi dan etos kerja yang tinggi akan mampu pula

memberikan partisipasi sosial yang tinggi pula terhadap pembangunan (Pelly, 1992: 5-7).

Abidin (2010:79-80) menyatakan etos kerja adalah seperangkat perilaku kerja positif yang berakar pada kesadaran yang kental, keyakinan yang fundamental, disertai komitmen yang total pada paradigma kerja yang integral. Setiap organisasi yang selalu ingin maju, akan melibatkan anggota untuk meningkatkan mutu kinerjanya, di antaranya setiap organisasi harus memiliki etos kerja. Ada delapan etos kerja, yaitu kerja sebagai (1) rahmat; (2) amanah; (3) panggilan; (4) aktualisasi; (5) ibadah; (6) seni; (7) kehormatan; dan (8) pelayanan.

Pelayanan publik berkaitan dengan demokrasi. Menurut Alamudi (Wuryan, 2006: 83) demokrasi adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, yang diatur dalam suatu organisasi kepemerintahan. Atau bisa juga disebut bahwa demokrasi adalah kebebasan yang dilembagakan.

Secara substantif, prinsip utama dalam demokrasi ada dua (Maswadi Rauf,1997) yaitu :

1. Kebebasan/persamaan (*freedom/equality*); kebebasan dan persamaan adalah pondasi demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dengan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa adanya pembatasan dari penguasaan.
2. Kedaulatan rakyat (*people sovereignity*); dengan konsep kedaulatan rakyat, pada hakikatnya kebijakan yang dibuat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat.

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat dua asas pokok demokrasi, yaitu : (1) pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, dan (2) pengakuan hakikat dan martabat manusia, dalam bentuk adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia.

2.2.4. Kualitas Pelayanan Publik

Untuk mengetahui pelayanan yang memuaskan dan kualitas pelayanan publik, dapat ditelusuri dengan terlebih dahulu membahas tentang azas penyelenggaraan umum, standar pelayanan, dan hak-hak masyarakat atas pelayanan yang mereka terima. Azaz penyelenggaraan pelayanan umum[16], meliputi

a. kepentingan umum
b. kepastian hukum
c. kesamaan hak
d. keseimbangan hak dan kewajiban
e. keprofesionalan
f. partisipatif
g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
h. keterbukaan, akuntabilitas
i. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
j. ketepatan waktu, serta
k. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Berdasarkan azas tersebut disusunlah standar pelayanan, yaitu tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur[17]. Standar pelayanan tersebut meliputi[18] :

a. dasar hukum
b. persyaratan, sistem, mekanisme, dan prosedur
c. jangka waktu penyelesaian
d. biaya/tarif
e. produk pelayanan, sarana, prasarana, dan/atau fasilitas
f. kompetensi pelaksana

---

[16] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Bab II Bagian Kedua pasal 4

[17] Opcit,Bab I Pasal 1 Butir (7)

[18] Opcit, Bab V Bagian Kesatu Pasal 21

g. pengawasan internal
h. penanganan pengaduan, saran, dan masukan
i. jumlah pelaksana, jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan
j. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan, dan
k. evaluasi kinerja pelaksana

Sinambela (2010:6) menyatakan bahwa pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Masyarakat akan merasa puas akan pelayanan publik jika hak-hak masyarakat atas pelayanan tersebut terpenuhi. Pelayanan yang memuaskan jika pelayanan tersebut sesuai dengan dambaan masyarakat. Perwujudan pelayanan yang didambakan (Moenir, 2010: 41-44) adalah :

1. Kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadangkala dibuat-buat.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar. Artinya, pelayanan yang diberikan tanpa menggunakan kata-kata yang mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas atau alasan untuk kesejahteraan.
3. Mendapatkan pelakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib, dan tidak pandang bulu. Artinya, kalau memang untuk pengurusan suatu permohonan harus antri secara tertib, hendaknya semuanya juga diwajibkan antri, dan siapa saja yang tidak melalui antrian tidak dilayani.
4. Pelayanan yang jujur dan terus terang. Artinya, apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu-nunggu sesuatu yang tidak menentu. Dengan pemberitahuan, orang dapat mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas tanpa emosi. Pada dasarnya, setiap orang dapat memahami kesulitan atau masalah orang lain, kalau hal itu dikemukakan dengan terus terang. Apabila masalah yang sebenarnya sering disembunyikan, maka akan menimbulkan kekecewaan pada orang yang merasa tidak diberi penjelasan yang jujur. Timbulnya kekecewaan merupakan ”iklan” yang sangat merugikan terutama bagi usaha-uaha yang bergerak di bidang jasa pelayanan dan tidak memiliki hak monopoli.

Dalam penyelenggaraan pelayanan, masyarakat mempunyai hak sebagai berikut[19] :

a. mengetahui kebenaran isi standar pelayanan
b. mengawasi pelaksanaan standar pelayanan
c. mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan
d. mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan
e. memberitahukan kepada pimpinan Penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan
f. memberitahukan kepada Pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan
g. mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada Penyelenggara dan ombudsmen
h. mengadukan Penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina Penyelenggara dan ombudsmen
i. mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan

Mendefinisikan kualitas jasa tidak semudah memahami kualitas produk atau barang. Kualitas produk atau barang dapat terlihat langsung atau dapat dibedakan antara produk satu dengan produk lainnya melalui penampilan fisik atau spesifikasi bahan pembentuknya. Berbeda dengan jasa atau pelayanan yang tidak memiliki bentuk, jasa baru dapat dirasakan setelah dikonsumsi. Terminologi kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti: (1) kinerja; (2) keandalan; (3) mudah dalam penggunaan, (4) estetika. Adapun dalam definisi strategis Lukman (2000:7) menyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customer.)*

Pada hakikatnya pelayanan (*service*) diarahkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, setiap organisasi yang bergerak di bidang pelayanan

[19] Opcit, Bab IV Bagian Ketiga Pasal 18

baik dalam penyediaan jasa privat maupun jasa publik, harus diarahkan pada tercapainya kepuasan pelanggan atau masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan (Tjiptono, 1996:54). Dalam hal ini kepuasan pelanggan/ masyarakat sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan,[124] dengan demikian penerapan program kepuasan pelanggan tampaknya memang tidak dapat dihindari lagi karena masyarakat sudah semakin kritis terhadap kualitas pelayanan yang diterimanya, seperti yang dikemukakan Woworuntu (1997:19) bahwa:

> Kepuasan masyarakat akan menimbulkan hubungan yang harmonis antara birokrat dan masyarakat, dimana masyarakat akan memberikan informasi dari mulut ke mulut mengenai layanan publik yang diterimanya, dan hal ini tentunya sangat menentukan citra pemerintah itu sendiri di mata masyarakatnya. Lebih dari itu kepuasan masyarakat akan menyebabkan pelanggan di ”raja”kan.

Pengertian kualitas oleh Gaspersz dalam Lukman (2000:8) pada dasarnya mengacu kepada dua pengertian pokok :

1. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk;
2. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Savas (1987:41-50) mengemukakan perwujudan kepuasan pengguna layanan dapat diidentifikasi melalui 5 (lima) dimensi kualitas layanan, yaitu :

1. Aspek *tangible;* kualitas pelayanan yang berupa tampilan fisik perkantoran
2. Aspek *realibility*; dapat diandalkan dan kemampuan mewujudkan janji
3. Aspek *responsiveness*; ketanggapan dalam memberikan layanan
4. Aspek *assurance*; kemampuan untuk memberikan jaminan
5. Aspek *empathy;* kemampuan memahami kebutuhan masyarakat

Pandangan lain tentang kualitas pelayanan adalah dengan melihat kualitas pelayanan dari sudut pandang Lembaga Administrasi Negara. Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variabel-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku

pelayanan prima sektor publik SESPANAS LAN (Sinambela, 2000:8). Variabel dimaksud adalah :

1. Pemerintahan yang bertugas melayani;
2. Masyarakat yang dilayani pemerintah;
3. Kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
4. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih;
5. Resources yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan;
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat;
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat;
8. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

Sudut pandang lain untuk melihat kualitas pelayanan dikemukakan oleh Sutopo (2000:4), yang mengungkapkan ciri atau atribut yang ada dalam pelayanan berbasis kualitas adalah sebagai berikut :

a. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi ketepatan waktu tunggu dan waktu proses.
b. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari berbagai kesalahan.
c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
d. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang siap memberikan pelayanan dan banyaknya fasilitas pendukung untuk pelayanan, seperti komputer.
e. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, misalnya ruang tempat pelayanan, ketersediaan informasi, dan lain-lain.

Kualitas pelayanan birokrasi adalah melayani masyarakat (konsumen) yang sesuai dengan kebutuhan dan seleranya. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa, segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan, semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah kualitas. Oleh sebab itu, pelayanan birokrasi yang berkualitas dapat didefinisikan melalui ciri-cirinya: (i) pelayanan yang bersifat anti birokratis; (ii) distribusi pelayanan, (iii) desentralisasi dan berorientasi pada klien (Sinambela, 2010:43).

Mengingat pentingnya kualitas pelayanan, banyak para pakar yang berpendapat bahwa, manfaat yang dapat diraih dari menciptakan dan mempertahankan kualitas pelayanan, jauh lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan untuk meraihnya, atau biaya akibat dari kualitas pelayanan yang buruk.

Kualitas yang unggul saat ini, dipandang sebagai sasaran untuk meraih keunggulan dalam persaingan. Sejalan dengan hal ini, Tjiptono (1996:54) mengemukakan bahwa:

> Kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan. Selanjutnya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan kualitas yang memuaskan.

Berkaitan dengan kualitas pelayanan, Tjandra (2005:20-21) mengungkapkan perlunya memperhatikan mulai dari waktu tunggu, waktu proses hingga waktu penyelesaian suatu produk pelayanan yaitu sebagai berikut :

a. Akurasi pelayanan. Ini berkaitan dengan realitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan.
b. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
c. Tanggung jawab. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
d. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
e. Variasi model pelayanan. Berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam pelayanan, *features* dari pelayanan dan lain-lain.
f. Pelayanan pribadi. Berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan permintaan khusus, dan lain-lain.
g. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan. Berkaitan dengan lokasi, ruang dan tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk-bentuk lain. h. Atribut pendukung pelayanan lainnya, seperti lingkungan, kebersihan, ruang tunggu dan fasilitas lainnya.

Kualitas pelayanan berhubungan dengan kepuasan masyarakat. Adapun Indeks kepuasan masyarakat (IKM)[20] adalah:

1. Kesederhanaan prosedur pelayanan
2. Kesesuaian persyaratan pelayanan
3. Kejelasan petugas pelayanan
4. Kedisiplinan petugas pelayanan
5. Kejelasan wewenang & tanggungjawab petugas pelayanan
6. Keahlian & keterampilan petugas pelayanan
7. Kecepatan pelayanan

[20] Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004

8. Keadilan mendapatkan pelayanan
9. Kesopanan & keramahan petugas
10. Kewajaran biaya pelayanan
11. Kepastian biaya pelayanan
12. Kepastian jadwal pelayanan
13. Kenyamanan lingkungan
14. Keamanan pelayanan

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, diharapkan melalui pelayanan yang baik akan dapat bermanfaat terhadap citra birokrasi pemerintah itu sendiri dan masyarakat, dengan demikian, untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, maka pemberdayaan terhadap para birokrat ke arah penciptaan profesionalisme pegawai juga menjadi sangat menentukan, seperti yang dikatakan Pamudji (1994:20) bahwa:

> Profesionalisme aparatur bukan satu-satunya jalan untuk meningkatkan pelayanan publik, karena masih ada alternatif lain, misalnya dengan menciptakan sistem dan prosedur kerja yang efisien tetapi adanya aparatur yang profesional tidak dapat dihindari oleh pemerintah yang bertanggung jawab.

Effendi (1995:3) menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia antara lain adanya:

a. Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah
b. Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik
c. Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.

Selain peningkatan kualitas pelayanan melalui pelayanan prima, pelayanan yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan konsep “layanan sepenuh hati”, yang dikemukakan oleh *Patton* (1998:1). Menurutnya, layanan sepenuh hati

berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan. Oleh karena itu, aparatur pelayanan dituntut untuk memberikan layanan kepada pelanggan dengan sepenuh hati. Layanan seperti ini tercermin dari kesungguhan aparatur untuk melayani. Kesungguhan yang dimaksudkan, aparatur pelayanan menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya.

Patton (1998:10-12) lebih jauh mengemukakan terdapat tiga paradigma dalam pelayanan sepenuh hati yang harus diketahui oleh aparatur pelayanan, yaitu (1) bagaimana memandang diri sendiri; (2) bagaimana memandang orang lain, dan (3) bagaimana memandang pekerjaan.

Dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara, Rasyid (2000: 3-4) mengemukakan manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang efisien dan adil yaitu secara langsung dapat merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap profesional para birokrat sebagai abdi masyarakat (*servant leader*). Pada tingkat tertentu, kehadiran birokrat yang melayani masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin dan kompetitif.

Ada tujuh hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan (Tjiptono, :199654), namun yang paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah adalah :

1. *Function* : kinerja primer yang dituntut.
2. *Confirmance* : kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan.
3. *Reliability* : kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu.
4. *Serviceability* : kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan.
5. Adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa kualitas pelayanan publik merupakan interaksi dinamis yang merupakan serangkaian proses meliputi pemenuhan kebutuhan masyarakat yang dilayani secara berkesinambungan.

Penilaian yang dilakukan adalah, jika kenyataan melebihi apa yang diharapkan pelanggan (masyarakat) yaitu tercapainya kepuasan dalam menerimanya hal ini merupakan suatu kualitas pelayanan publik. Pelayanan akan memuaskan masyarakat jika pelayanan tersebut berkualitas, yaitu memenuhi aspek-aspek *: tangible (*kualitas pelayanan berupa tampilan fisik*), realibility (*dapat diandalkan dan mampu mewujudkan janji, *responsiveness* (tanggap memberikan layanan*), assurance* (mampu memberikan jaminan*), dan empathy* (mampu memahami kebutuhan masyarakat).

2.2.4. Disain Pelayanan

Desain merupakan langkah awal untuk menerapkan pelayanan yang diberikan. Desain merupakan fondasi untuk menetapkan kualitas yang disediakan dengan menyiapkan sumber daya, aturan, dan fasilitas serta anggaran untuk pelayanan tersebut. Desain pelayanan merepresentasikan kualitas pelayanan yang akan diberikan, karena itu diperlukan pertimbangan-pertimbangan.

Untuk memberikan pelayanan yang efektif, suatu program harus mempertimbangkan elemen-elemen yang berkaitan langsung dengan penyediaan layanan. Saragih (1994 :26-27) memberi pedoman-pedoman implementasi program sebagai berikut :

1. Menempatkan personil pada posisi yang tepat, keterampilan, penampilan fisik dan penguasaan komunikasi.
2. Pelatihan personil secara benar, mengembangkan kemampuan personil.
3. Menciptakan lingkungan yang bersahabat dengan semua staf dan konsumen.
4. Memberikan pendidikan khusus, pengetahuan yang berkaitan dengan fasilitas yang disediakan untuk memberikan pelayanan.
5. Bersikap efisien.
6. Menstandarisasi sistem penanganan keluhan konsumen.
7. Kebijakan tarif pelayanan.
8. Mempertimbangkan untuk menggunakan sub kontraktor.
9. Bersikap proaktif.
10. Mengevaluasi penampilan secara teratur.
11. Memberikan penghargaan dan bonus bagi personil yang berprestasi.
12. Mengambil tindakan korektif terhadap penampilan yang jelek.

Untuk tujuan strategis pelayanan, suatu organisasi perlu menyusun cetak biru pelayanan (*service blue print*). Dalam perancangan cetak biru tersebut, harus melibatkan segala unsur aktivitas, langkah-langkah dan interaksi secara visual dari tujuan jasa yang disediakan. *Mudie dan Cottarn* (Tjiptono, 1996:28) mengemukakan bahwa ada sebelas unsur-unsur pokok yang harus diperhatikan dalam desain pelayanan yaitu :

1. Kontak pelanggan, meliputi frekuensi dan sifat kontak.
2. Bauran jasa (*service mix*), menyangkut jenis dan besarnya jasa.
3. Lokasi konsumsi jasa, yaitu pelanggan datang atau didatangi.
4. Desain fasilitas dan aksesori jasa, yaitu gedung, perabot, tata letak, dan warna, seragam, kendaraan, kop surat, brosur (aksesoris).
5. Teknonogi, yaitu menyangkut keseimbangan antara teknonogi dengan SDM.
6. Karyawan, yaitu menyangkut jumlah karyawan, rasio karyawan *back office* dan *front office.*
7. Struktur organisasi, yaitu menyangkut jenjang manajemen dan fungsi-fungsi bagian manajemen.
8. Informasi, yaitu menyangkut apa yang diperlukan dan bagaimana diperoleh, bagaimana penyimpanannya, kemampuan akses, dan siapa yang mengaksesnya.
9. Manajemen permintaan dan penawaran, yaitu menyangkut pemahaman pola permintaan dan pola penawaran, strategi permintaan, dan fleksibilitas kapasitas permintaan.
10. Prosedur, yaitu standar dan kompleksitas jasa.
11. Pengendalian, yaitu menyangkut sistem dan cara untuk menjamin kelancaran operasi dan kualitas jasa.

Menurut *Gasperz* (1997 : 13-14) dasar sistem kualitas modern dicirikan oleh lima karakteristik, yaitu berorientasi pada pelanggan; adanya partisipasi aktif yang dipimpin manajemen puncak dalam proses peningkatan kualitas secara terus menerus; adanya pemahaman dari setiap orang terhadap tanggungjawab-tanggungjawab spesifik untuk kualitas; adanya aktivitas yang berorientasi pada tindakan pencegahan kerusakan, bukan berfokus hanya pada tindakan dan upaya untuk mendeteksi kerusakan saja; dan adanya filosofi yang menganggap bahwa kualitas merupakan “jalan hidup”.

Sedangkan untuk membuat suatu sistem yang dapat bekerja dengan baik, maka perlu melihat faktor-faktor lingkungan yang senantiasa akan mempengaruhi sistem. Lingkungan sistem yang paling utama adalah pelanggan, sebagaimana diungkapkan Husaeni (1994:3), bahwa untuk memuaskan pelanggan ada beberapa langkah yang perlu dilakukan yaitu dengan melihat faktor-faktor kunci eksternal dengan cara memulai mengenali dinamika *customer needs and wants* serta mengembangkan suatu kerangka pendekatan ke arah pencapaian kepuasan pelanggan, pettemukan tujuan badan usaha dalam rangka pencapaian kepuasan pelanggan.

Kesuksesan suatu jasa tergantung pada sejauh mana organisasi mampu mengelola tiga aspek (Rangkuti, 2002:27), yaitu : janji jasa yang akan disampaikan, kemampuan memenuhi janji, dan kemampuan memenuhi penyampaian janji tersebut.

2.2.5. Pembentukan Standar pelayanan Publik

Dalam ketentuan Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik Pasal 16 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa:

(1) Penyelenggaraan wajib menyusun dan menetapkan standar pelayanan yang sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan dengan memperhatikan lingkungan, kepentingan dan masukan dari masyarakat dan pihak terkait.
(2) Penyelenggara wajib menerapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud ayat (1)

Dari ketentuan tersebut di atas menunjukkan bahwa, setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi masyarakat. Standar pelayanan merupakan tolak ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari penyelenggara kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Di samping itu, penyusunan standar pelayanan pada pelayanan publik merupakan bagian dari ciri paradigma *New Public Management*,

khususnya indikator kinerja. Keberadaan indikator ini sekaligus menjadi bagian tak terpisahkan dari *good governance (*Yos, 2006:21).

Dalam penjelasan Pasal 16 ayat (1) disebutkan bahwa, standar pelayanan ditetapkan oleh pembina teknis pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku dengan memperhatikan masukan dari masyarakat serta aspekaspek lain yang mendorong peningkatan kualitas pelayanan. Adapun dalam Pasal 17 juga dinyatakan bahwa standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

a. Dasar Hukum
b. Persyaratan
c. Prosedur Pelayanan
d. Waktu Penyelesaian
e. Biaya Pelayanan
f. Produk Pelayanan
g. Sarana dan Prasarana
h. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan
i. Pengawasan Intern
j. Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan
k. Jaminan Pelayanan

Penyusunan standar pelayanan publik harus memperhatikan dan menerapkan prinsip-prinsip standar pelayanan sebagai acuan dan ukuran yang harus ditaati oleh penyelenggara dan penerima pelayanan yang meliputi :

a. Konsensus**,** artinya standar pelayanan yang ditetapkan merupakan komitmen dan hasil kesepakatan bersama antara pimpinan dan staf unit pelayanan yang memperhatikan sungguh-sungguh kepentingan pihak yang berkepentingan serta mengacu kepada norma atau peraturan yang telah ada.
b. Sederhana**,** artinya standar pelayanan yang ditetapkan memuat aturan-aturan yang bersifat pokok sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan, baik oleh petugas pemberi layanan maupun oleh masyarakat.
c. Konkrit**,** artinya standar pelayanan yang ditetapkan bersifat nyata dan jelas untuk dilaksanakan.
d. Mudah diukur, artinya standar pelayanan yang ditetapkan dapat diukur implementasinya, baik yang bersifat teknis maupun non teknis.
e. Terbuka**,** artinya standar pelayanan yang ditetapkan bersifat terbuka untuk mendapatkan saran dan masukan untuk penyempurnan.
f. Terjangkau**,** artinya standar pelayanan dapat dilaksanakan secara baik dan benar, baik oleh petugas pemberi layanan maupun oleh masyarakat yang menerima layanan.

g. Dapat dipertanggungjawabkan**,** artinya hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan dapat dipertanggungjawabkan secara nyata kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
h. Mempunyai batas waktu pencapaian**,** artinya standar pelayanan dapat memberikan ketetapan waktu bagi pencapaian hal-hal yang telah diatur dalam standar pelayanan.
i. Berkesinambungan**,** artinya standar pelayanan yang telah ditetapkan dapat terus menerus disempurnakan sesuai dengan perkembangan dan tuntutan peningkatan kualitas pelayanan.

Komponen standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi:

a. Jenis Pelayanan**,** yaitu pelayanan-pelayanan yang dihasilkan oleh unit penyelenggara pelayanan.
b. Dasar hukum pelayanan**,** yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.
c. Persyaratan pelayanan**,** yaitu syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan sesuatu jenis pelayanan, baik persyaratn teknis maupun administratif.
d. Prosedur pelayanan**,** yaitu tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
e. Waktu penyelesaian pelayanan**,** yaitu jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
f. Biaya pelayanan**,** yaitu besaran biaya/ tarif pelayanan yang harus dibayarkan oleh penerima pelayanan.
g. Produk pelayanan**,** yaitu hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
h. Sarana dan prasarana**,** yaitu fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk fasilitas pelayanan bagi penyandang cacat.
i. Mekanisme penanganan pengaduan**,** yaitu tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selain komponen tersebut di atas, dalam penyusunan standar pelayanan perlu memperhatikan faktor pendukung antara lain :

a. Kompetensi petugas pemberi pelayanan, yaitu kemampuan yang harus dimiliki oleh petugas, meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku.
b. Mekanisme pengawasan, yaitu tata cara pelaksanaan pengawasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Standar pelayanan disusun dan dipublikasikan kepada masyarakat sebagai

jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan. Penyusunan standar pelayanan dilakukan melalui langkah-langkah, sebagai berikut :

a. Inventarisasi tugas dan fungsi. Untuk mengetahui jenis pelayanan perlu dilakukan inventarisasi tugas dan fungsisetiap unit pelayanan, baik yang bersifat utama ataupun pendukung termasuk dasar hukum penyelenggaraan pelayanan publik.
b. Inventarisasi pengguna layanan. Melakukan inventarisasi penerima layanan guna mengetahui jenis pelanggan, besaran tarif, klasifikasi pelayanan.
c. Survey harapan masyarakat. Melakukan survey kepada masyarakat untuk mengetahui harapan dan keinginan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. Survey dilakukan secara periodik minimal satu kali dalam setahun.
d. Analisis prosedur pelayanan. Analisis prosedur pelayanan dilakukan dengan mengidentifikasi seluruh aktivitas pelayanan secara berurutan dimulai pada saat penerima pelayanan datang sampai dengan penerima pelayanan menerima hasil pelayanan.
e. Analisis persyaratan pelayanan. Dalam menyusun persyaratan setiap jenis pelayanan dilakukan analisis dengan cara mengidentifikasi seluruh persyaratan pelayanan yang ada dan mengkaji persyaratan baru yang diperlukan pada setiap aktivitas dan/atau tahapan aktivitas pelayanan yang berkaitan langsung dengan substansi produk pelayanan.
f. Analisis waktu penyelesaian pelayanan. Analisis waktu penyelesaian pelayanan dilakukan dengan mengidentifikasi pengalaman, harapan penerimaan pelayanan, dan kemampuan internal. Proses identifikasi dapat dilakukan melalui survey dengan mempertimbangkan efektivitas, efisiensi dan tingkat produktivitas.
g. Analisis biaya pelayanan. Analisis biaya pelayanan dilakukan dengan mengidentifikasi kemampuan ekonomi, harapan penerima pelayanan dan tingkat kesulitan pelayanan.

   Penetapan biaya pelayanan perlu memperhatikan antara lain :

   1. Besaran biaya yang layak
   2. Kemampuan ekonomi masyarakat setempat.
   3. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
   4. Tingkat kesulitan proses pelayanan dan kegunaan produk pelayanan.
h. Analisis sarana dan prasarana pelayanan. Analisis sarana dan prasarana pelayanan dilakukan dengan mengidentifikasi kebutuhan yang diperlukan penerima dan pemberi pelayanan sesuai aktivitas pelayanan, baik berupa sarana utama maupun sarana pendukung. Sarana pelayanan adalah sarana yang harus disediakan dalam rangka proses pelayanan, yang meliputi antara lain : berbagai formulir, berbagai fasilitas pengolahan data dan fasilitas tekekomunikasi. Adapun prasarana pelayanan adalah fasilitas yang disediakan dalam rangka memberikan dukungan pelayanan, antara

lain: penyediaan fasilitas ruang tunggu, kamar kecil, sarana parkir dan lain-lain.

i. Analisis personalia. Analisis personalia dilakukan dengan mengidentifikasi jumlah beban kerja, jenis kegiatan, tingkat kesulitan, ketersediaan sarana dan prasarana, agar diperoleh pemberi pelayanan yang mampu melaksanakan tugas pelayanan dengan baik dan benar.

   Dalam melakukan analisis personalia perlu memperhatikan antara lain:

   1. Jumlah beban kerja dikaitkan dengan formasi personil yang ada.
   2. Jenis kegiatan dikaitkan dengan kualifikasi pendidikan pegawai.
   3. Tingkat kesulitan proses pelayanan dikaitkan dengan keahlian dan keterampilan
   4. Ketersediaan sarana dan prasarana dikaitkan dengan sifat dan jenis pelayanan

j. Analisis pengawasan. Analisis pengawasan diperlukan untuk merumuskan pola pengawasan dengan maksud agar penyelenggaraan pelayanan publik dapat dikendalikan dan diawasi oleh pimpinan unit pelayanan maupun oleh masyarakat penerima pelayanan.

   Dalam melakukan analisis pengawasan penyelenggaraan pelayanan perlu memperhatikan, antara lain :

   1. Penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan.
   2. Pemantauan dan evaluasi penerapan standar pelayanan sesuai dengan kebutuhan penerima layanan.

k. Analisis penanganan pengaduan. Analisis penanganan pengaduan dilaksanakan dengan memperhatikan keluhankeluhan yang disampaikan dengan menyediakan sarana pengaduan, petugas yang khusus menangani dan tindak lanjut pengaduan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah, Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat (Ndraha, 2003:6), dan pelayanan merupakan salah satu fungsi pemerintahan (Lubis, 1989:196-200; Siagian, 2003:133-142). Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi dimaksudkan untuk melayani kepentingan masyarakat dan menciptakan suatu kondisi yang memungkinkan masyarakat dapat mencapai kesejahteraan. Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat, bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah (Rana, 1999:21). Baik atau buruknya pelayanan akan menjadi tanggungjawab pemerintah selaku pelaksana pelayanan yang dilaksanakan oleh

aparaturnya yang terlibat dalam menjalankan fungsi pelayanan publik (Effendi, 1987:3).

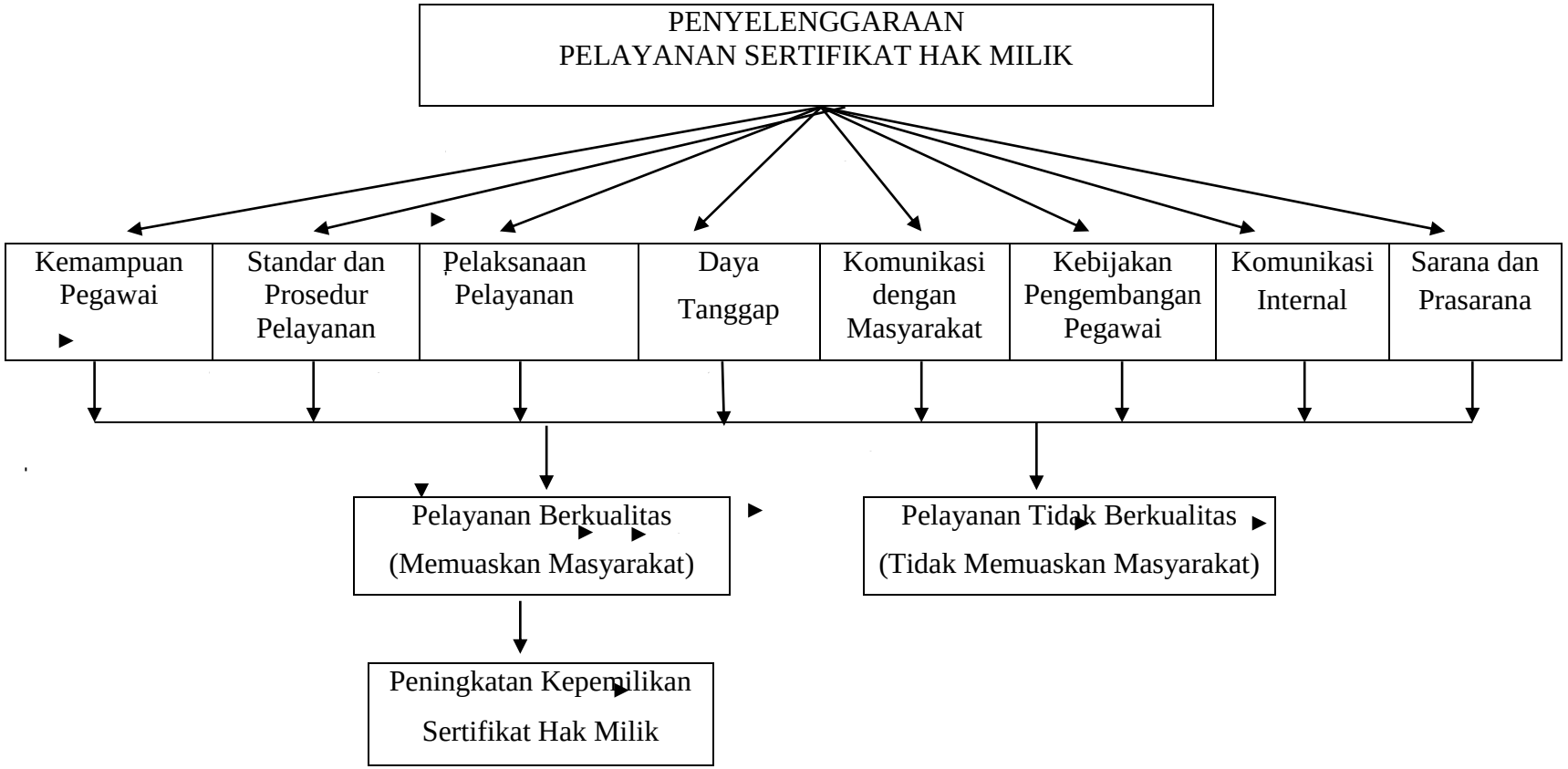
Pelayanan publik secara umum adalah proses pelayanan pemerintah kepada masyarakat, meliputi semua bidang kehidupan, yang diselenggarakan untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian pelayanan publik diselenggarakan oleh pemerintah (Ndraha, 1997:14 ; Sudarsono, 1996:10). Pelayanan publik merupakan suatu rangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan sebuah proses (Moenir 2010:27 ; Lukman, 2000:6). Sebagai proses, pelayanan meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat, bersifat langsung, rutin dan berkesinambungan, serta akan bersinggungan dengan lingkungan luar seperti sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian, pelayanan publik akan melibatkan 4 unsur terkait, yaitu : pemerintah, masyarakat, proses, dan lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya.

Pelaksanaan pelayanan meliputi enam faktor, sebagaimana dikemukakan oleh Munir (2010:88-127), yaitu : kesadaran aparatur, aturan/penggunaan kewenangan, organisasi pelayanan, pendapatan aparatur; sarana pelayanan, dan kemampuan/keterampilan. Faktor-faktor tersebut dikolaborasi dengan faktor-faktor lain yang berdasarkan analisis berbagai pihak terbukti berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/2003, penyelenggaraan pelayanan sertifikat tanah khususnya pelayanan sertifikat hak milik termasuk dalam kelompok pelayanan administratif. Pelayanan sertifikat hak milik atas tanah pada hakekatnya untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang bermuara pada perlindungan hukum bagai pemegang hak atas tanah.

Mengingat pentingnya kepemilikan sertifikat hak milik tersebut, Badan Pertanahan sebagai instansi yang berwenang memberikan pelayanan bidang pertanahan, dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, yaitu pelayanan yang memuaskan masyarakat. Masyarakat akan merasa puas akan pelayanan publik jika hak-hak masyarakat atas pelayanan tersebut terpenuhi. Pelayanan publik dikatakan berkualitas apabila pelayanannya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat (*Montgomery* dalam Supranto, 2001; Sinambela, 2010;6;

Kotler, 1997; dan *Band*, 1990:6-8). Dengan kata lain, pelayanan publik khususnya pelayanan sertifikat hak milik yang berbasis kualitas didasarkan pada sudut pandang kepuasan masyarakat. Kepuasan masyarakat itulah yang menjadi tujuan utama sekaligus sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan dari pelaksanaan pelayanan sertifikat hak milik. Kepuasan diharapkan dapat meningkatkan kepemilikan sertifikat hak milik pada masyarakat.

Pelayanan publik bidang pertanahan tidak terlepas dari kemampuan pegawai, standar dan prosedur pelayanan, pelaksanaan pelayanan, daya tanggap, komunikasi pegawai dengan masyarakat, kebijakan pengembangan pegawai, komunikasi internal, dan sarana prasarana. Berikut adalah bagan alir pelayanan sertifikat hak milik kepada masyarakat sebagaimana tampak pada gambar 1.



Gambar 1
Bagan Alir Pelayanan Sertifikat Hak Milik

GLOSARIUM

Birokrasi *(civil service)*	:	Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan
Cetak Biru Pelayanan (*service blue print*)	:	Kerangka kerja terperinci dalam penetapan tujuan dan langkah-langkah capaian sasaran pelayanan
Filsafat Negara	:	Pandangan hidup dalam membentuk suatu negara
Manajemen Publik *(New Public Management)*	:	Sistem penerapan desentral dengan menggunakan prinsip-prinsi manajemen dalam mengelola administrasi sektor publik
Negara Administratif (*administrative state)*	:	Negara sebagai pelaksana ketata usahaan dalam mengelola pemerintahan
Negara Hukum (*legal state)*	:	Kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hokum yang adil dan baik
Negara Kekuasaan (*power state*)	:	Negara yang bertujuan memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata
Negara Pelayanan (*service state*)	:	Negara sebagai pemberi pelayanan kepada warga negara / masyarakat
Negara Politik (*political state)*	:	Negara berdasarkan kekuasaan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan

BAB III
BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN

3.1. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Badan Pertanahan bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan yang baik berdasarkan Undang Undang Pokok Agraria maupun Peraturan Perundang-undangan lainnya[21] yang meliputi :

a. Pengaturan, pengguna penguasaan dan pemilikan tanah;

b. Pengurusan hak-hak atas tanah;

c. Pengukuran dan pendaftaran tanah;

d. Lain-lain, berkaitan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Selanjutnya melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN dinyatakan bahwa BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala. (Sesuai dengan Perpres No. 63 Tahun 2013). Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berubah menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria yang berfungsi Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang ditetapkan pada 21 Januari 2015.

---

[21] Pasal 2 Keppres 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN)

3.1.1. Sejarah Badan Pertanahan Nasional (BPN)

BPN mengalami beberapa kali pergantian penguasaan, dalam hal ini kelembagaan[22]. Tentunya masalah tersebut berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan. Ketika dalam naungan kementerian agraria, sebuah kebijakan diproses dan ditindaklanjuti dari struktur Pimpinan Pusat sampai pada tingkat Kantor Pertanahan (BPN di daerah Provinsi, Kabupaten/Kota). Namun ketika dalam naungan Departemen Dalam Negeri hanya melalui Dirjen Agraria sampai ke tingkat Kantor Pertanahan. Selain itu secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional mengalami peubahan struktur kelembagaan yang rentang waktunya sangat pendek.

Sejarah kelembagaan Badan Pertanahan Nasional dimulai pada awal berlakunya UUPA. Semua bentuk peraturan tentang pertanahan termasuk Peraturan Pemerintah masih di keluarkan oleh Presiden dan Menteri Muda Kehakiman. Kebijakan itu ditempuh oleh pemerintah karena pada saat itu Indonesia masih mengalami masa transisi. Tahun ketiga sejak berlakunya UUPA (tahun 1963), dibentuklah sebuah Departemen Pertanian dan Agraria yang dipimpin oleh Sadjarwo, S.H. Pada saat itu pertanian dan agraria masih dalam satu naungan menteri pertanian dan agraria. Pada tahun 1965, agraria dipisah dan dijadikan sebagai lembaga yang terpisah dari naungan menteri pertanian dan pada saat itu menteri agraria dipimpin oleh R.Hermanses. S.H.

BPN mengalami perubahan secara kelembagaan pada tahun 1968. Pada saat itu BPN dimasukkan dalam bagian Departemen Dalam Negeri dengan nama Direktorat Jenderal Agraria. Selama periode 1968–1990 tetap bertahan tanpa ada perubahan secara kelembagaan, begitu pula dengan peraturan yang diterbitkan. Pada periode 1990-2000 kembali mengalami perubahan. Agraria dipisah dan dijadikan sebagai lembaga tersendiri dengan nama Kementrian Agraria/Badan Pertanahan Nasional yang kemudian dipimpin oleh Ir.Soni Harsono. Pada saat itu terjadi perubahan yang signifikan karena merupakan awal terbentuknya Badan Pertanahan Nasional.

---

[22] Terutama berlaku pada era 1960 sejak berlakunya Undang–Undang Pokok Agraria (UUPA)

Pada tahun 1998 masih menggunakan format yang sama dengan nama Kementrian Agraria/Badan Pertanahan Nasional. Perubahan yang terjadi hanya pada puncuk pimpinan saja yakni Ir.Soni Harsono diganti dengan Hasan Basri Durin. Kemudian tahun 2002 mengalami perubahan yang sangat penting. Pada saat itu Badan Pertanahan Nasional dijadikan sebagai lembaga negara dengan kedudukan sejajar kementerian. Pada awal terbentuknya, BPN RI dipimpin oleh Prof.Lutfi I.Nasoetion, MSc.,Ph.D. Tahun 2005 BPN RI dipimpin oleh Joyo Winoto, Ph.D. Sejak 27 Juli - sekarang Dr. Sofyan A Djalil, SH, MA, MALD menjabat sebagai Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Kabinet Kerja.

3.1.2. Fungsi BPN

Badan Pertanahan Nasional melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Fungsi Badan Pertanahan Nasional[23] meliputi :

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
4. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
5. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
6. Pelaksanaan pendaf taran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
7. Pengaturan dan penetapan hak -hak atas tanah;
8. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
9. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerjasama dengan Departemen Keuangan;
10. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;

[23] Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006

11. Kerjasama dengan lembaga-lembaga lain;
12. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
13. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
14. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
15. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
16. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
17. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
18. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
19. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
20. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
21. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.2. Sejarah Kebijakan Pertanahan

Periode 2005-kini:	Pada periode ini, kebijakan pertanahan diarahkan pada "tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat". Periode ini ditandai dengan kebijakan penertiban tanah terlantar, penyelesaian sengketa, redistribusi tanah, peningkatan legalisasi aset-tanah masyarakat yang diimplementasikan melalui Reforma Agraria.
Periode 1997-2005:	Di awal era reformasi, kebijakan pertanahan lebih diarahkan pada kebijakan-kebijakan yang langsung menyentuh masyarakat, yang menekankan pada pendaftaran tanah yang dikuasai/dimiliki golongan-

golongan tidak mampu.

Periode 1967-1997:	Sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan ekonomi nasional, pada periode ini pembangunan pertanahan diarahkan untuk mendukung kebijakan penanaman modal atau investasi, tanpa meninggalkan kebijakan untuk sertipikasi tanah-tanah golongan ekonomi lemah.
Periode 1960-1967:	Di masa ini, kebijakannya melanjutkan kebijakan yang telah dijalankan sebelumnya, dalam periode ini kebijakan diarahkan pada distribusi dan redistribusi tanah oleh negara yang diperuntukkan kepada petani gurem/petani penggarap dan buruh tani. Periode ini dikenal dengan periode Land Reform.
Periode 1945 – 1960:	Kebijakan pertanahan periode ini difokuskan pada pembenahan penguasaan dan pemilikan dari sistem kolonialis menjadi sistem nasional. Dalam periode ini penguasaan dan kepemilikan asing dinasionalisasi. Dan penguasaan, pemilikan tanah luas, perdikan, swapraja, partikelir, dan lainnya yang tidak sesuai dengan jiwa kemerdekaan diatur kembali penggunaan dan penguasaanya oleh negara untuk kepentingan nasional.

3.3. Program-Program Pertanahan

Dalam melaksanakan fungsinya BPN menjalankan beberapa program pertanahan[24], antara lain : Prona, Larasita, IP4T, SKMPP, dan UKM.

1). Prona (Proyek Operasi Nasional Agraria)

Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hokum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran

[24] Renstra BPN RI Tahun 2010-2014

tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut BPN melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, antara lain melanjutkan penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat Pasal 19 tersebut, terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah melalui kegiatan prona yang sudah dilaksanakan sejak tahun 1981.

Tujuan Penyelenggaraan prona adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah. Prona sangat cepat untuk mendaftarkan tanah masyarakat di seluruh daerah di Indonesia karena program ini bersifat massal dengan sistem yang amat sederhana dan bebas biaya. Dalam program ini pemohon sertifikat tidak disebut pemohon, tetapi peserta prona. Karena prona ini telah diprogramkan terlebih dahulu dan di biayai oleh uang negara maka ditetapkanlah para pesertanya (pemohon sertifikat) melalui verifikasi dan validasi.

2). Larasita (Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah)

Larasita telah dijalankan sekitar Tahun 2007 lalu dengan menjalankan sistem door to door dimana BPN telah merancang sistem ini sedemikian rupa agar sertifikasi tanah (pengurusan Sertipikat tanah) bisa menjangkau hingga ke pelosok-pelosok atau daerah- daerah yang terpencil dengan tujuan agar dapat membantu mereka yang memiliki cita-cita ingin mendaftarkan tanah-tanah mereka bisa terbantu tanpa harus mendatangi Kantor-Kantor Pertanahan yang mungkin sulit untuk mereka datangi. Biasanya Setiap Kantor Pertanahan memiliki Unit Mobil atau Motor tersendiri untuk melayani pemohon Sertifikat.

3). IP4T (Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah)

Program ini merupakan pintu masuk untuk program Prona dan Larasita. Melalui IP4T, tanah yang dimiliki masyarakat dan akan

dibuatkan sertifikatnya sudah tercatat dalam sebuah peta besar. Selain itu tanah tersebut juga diakui penggunaannya oleh Kantor Pertanahan.

4). SKMPP (Sistem Kendali Mutu Program Pertanahan)

Program ini merupakan sebuah kendali secara komputerisasi dan merupakan network untuk memantau, mengendalikan dan menginventarisasi data hasil dari beberapa program pertanahan yang bertujuan untuk selalu memunculkan target-target dari semua kegiatan Kantor-Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia. Siapapun yang berhak dan peduli akan keberhasilan sebuah target bisa mengakses program ini.

5). UMK (Usaha Menengah Kecil)

Program ini merupakan proyek sertifikasi yang dikhususkan bagi para pengusaha menengah dan kecil yang tergabung dalam keanggotaan koperasi di wilayah usahanya.

3.4. Rencana Strategis BPN RI 2010-2014

Renstra BPN disusun dengan berpedoman pada Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2010 – 2014. Renstra BPN RI Tahun 2010-2014 akan digunakan sebagai instrumen dalam rangka melanjutkan, meningkatkan dan mengembangkan pembangunan pertanahan yang telah dilaksanakan pada periode sebelumnya. Renstra BPN-RI Tahun 2010 – 2014 juga merupakan pedoman sekaligus kendali dan acuan koordinasi serta rencana aksi bagi setiap unit kerja pada semua tingkatan organisasi BPN-RI. Sebagai komitmen perencanaan, Renstra juga berfungsi sebagai alat bantu dan tolok ukur dalam menjalankan misi, kebijakan serta program nasional untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan.

Ada 11 rencana priotitas yang juga merupakan tugas utama BPN dalam menangani persoalan pertanahan[25], yaitu :

---

[25]opcit

1) Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (*trust building*);
2) Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia;
3) Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah;
4) Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konfik di seluruh Indonesia;
5) Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan secara sistimatik;
6) Membangun Sistem Informasi dan Manajemen Pertanahan Nasional (Simtanas) dan Sistem Pengamanan Dokumen Pertanahan di seluruh Indonesia;
7) Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
8) Membangun data base penguasaan dan pemilikan tanah skala besar;
9) Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang yang telah ditetapkan;
10) Menata kelembagaan BadanPertanahan Nasional Republik Indonesia ;
11) Membangun dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan pertanahan

Strategi pencapaian dilaksanakan dengan memperhatikan kondisi obyektif internal BPN RI, kondisi obyektif ekternal pertanahan di Indonesia, maupun kondisi lingkungan kemasyarakatan yang menjadi subyek kebijakan, termasuk perhatian pada konservasi dan preservasi lingkungan sumberdaya agraria. Strategi BPN dalam pengembangan pertanahan[26] adalah :

1. Agenda 1 : Mengembangkan kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

   Kepercayaan masyarakat yang sudah diupayakan pada periode 2005-2009, masih tetap diupayakan secara berkelanjutan, dengan strategi membangun pola-pola interaksi baru dan yang lebih baik. Larasita menjadi salah satu program BPN RI, akan lebih dikembangkan, guna menyambungkan apa

[26] opcit

yang diperlukan dan dipikirkan rakyat di dalam pelayanan pertanahan. Relasi interaksi antara BPN RI dengan rakyat dan seluruh komponen masyarakat, yang dalam pelaksanaannya mempunyai 2 (dua) dimensi, yaitu :

a. Pembenahan ke dalam dengan melaksanakan pemberantasan korupsi, melalui sistem pelayanan yang transparan dan penertiban pegawai yang melakukan tindakan indisipliner.
b. Pembenahan ke luar, antara lain dengan cara:
   i. Meningkatkan mutu dan dan cakupan pelayanan masyarakat;
   ii. Membangun komunikasi secara luas dan aktif dengan masyarakat.

2. Agenda 2 dan agenda 3 : Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah. Fokus kedua agenda ini adalah :
   a. Menciptakan pola pelayanan pertanahan massal yang lebih mudah yang lebih murah, dengan waktu yang relatif terukur, serta bebas KKN;
   b. Mengupayakan pendanaan yang berumber dari dana publik, untuk dapat legalisasi aset pertanahan secara masif, tanpa mengabaikan kepastian hukum dan jaminan hukum;
   c. Melakukan Pembenahan sistem pelayanan pertanahan yang mampu memanfaatkan teknologi informasi .

3. Agenda 4 : Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konfik.

   Strategi pemetaan akar masalah/sengketa pertanahan telah selesai diwujudkan di periode 2005-2009, dan hasilnya menjadi bahan untuk melanjutkan penanganan dan penyelesaian sengketa/konflik pertanahan di periode 2010-2014.

   Memperbanyak aparatur untuk mengikuti berbagai pendidikan dan pelatihan yang menunjang langsung maupun tidak langsung pada

penanganan dan penyelesaian sengketa/konflik pertanahan, seperti PPNS, keahlian mediasi, keahlian tafsiraturan hukum pertanahan, dll.

4. Agenda 5 : Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara nasional di seluruh Indonesia secara sistematis.

   Untuk melaksanakan agenda tersebut dilakukan inventarisasi,identifikasi, penyusunan tipologi masalah dan konflik pertanahan,dengan strategi sebagai berikut:

   a. Menyiapkan aturan hukum yang menjadi dasar PPNS;
   b. Melakukan penataan kelembagaan termasuk sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa pertanahan yang lebih kredibel dan kapabel;
   c. Bekerjasama dengan kelompok-kelompok masyarakat termasuk gerakan-gerakan agraria;
   d. Membentuk komite pertanahan yang melibatkan ahli-ahli pertanahan;
   e. Menelusuri kembali peraturan pertanahan.

5. Agenda 6 : Membangun sistem informasi dan manajemen pertanahan nasional (Simtanas) dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia.

   Agenda ini bertujuan untuk memperbaiki kualitas dan kuantitas pengelolaan pertanahan secara nasional, regional dan sektoral melalui pemanfaatan informasi dengan strategis sebagai berikut :

   a. Menjalankan *Grand Design* Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) BPN RI yang telah ditetapkan;
   b. Membangun infrastruktur TIKyang handal, aman, efektif dan efisien;
   c. Membangun pusat data pertanahan berbasis TIK;
   d. Menyiapkan otomasi sistem pelayanan dan administrasi pengelolaan pertanahan terpadu;
   e. Menyediakan informasi pertanahan yang akurat untuk kepentingan internal dan eksternal;

f. Menerapkan tata kelola TIK yang sesuai dengan fungsi dan kepentingan pengelolaan pertanahan secara nasional;

g. Menyiapkan SDM yang memiliki kompetensi di bidang informasi untuk mendukung tercapainya Visi dan Misi BPN RI.

6. Agenda 7 : Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.

Strategi untuk meminimalisasi KKN dalam pengelolaan pertanahan,dengan Menerapkan prinsip-prinisp *public good governance*, seperti :

a. Membuat standar pelayanan yang jelas, terukur dan transparan ;

b. Menerapkan prinsip insentif dan disintensif pelaksanaan pekerjaan;

c. Membangun sistem yang *self correcting*;

d. Melakukan rekruitmen pegawai dengan kualitas yang lebih baik, dan menerapkan profiling;

e. Pelibatan masyarakat, penggiat agraria, pemerhati pertanahan dalam perumusan kebijakan, dan pelaksanaan kegiatan.

7. Agenda 8 : Membangun basis data penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah secara nasional.

Pengelolaan pertanahan dan Reforma Agraria akan lebih dapat dijalankan secara baik, dan akuntabel dengan menyusun dan menyiapkan data dan informasi penguasaan dan pemilikan tanah. Penyiapan data dilakukan masif, sistimatis yang dilakukan oleh aparat BPN RI di seluruh Indonesia, dan tenaga ahli lain non BPN RI.

8. Agenda 9 : Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan.

Pengelolaan pertanahan dilakukan dengan taat asas pada *good governance principle*, yaitu dijalankan sesuai dengan aturan hukum yang melandasinya. Pencerahan hukum kepada semua aparatur BPN RI di semua jenjang menjadi keniscayaan,dan dilakukan dengan melaksanakan

sosialisasi dan penyamaan tafsir norma peraturan perundang-undangan pertanahan.

9. Agenda 10 : Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional RI.

Kelembagaan pertanahan, yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, telah cukup memberikan penguatan dan perluasan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Namun, seiring dengan perkembangan tugas-tugas ke depan, jika kelembagaan yang sudah ada tidak memadai lagi, maka disusun kembali suatu kelembagaan pertanahan yang mampu menjalankan tugas pertanahan yang baru. Kelembagaan pertanahan yang selalu berkembang (*living organisation)*, adalah keniscayaan. Sesuai dengan perkembangan dan tantangan pengelolaan pertanahan yang harus diemban.

10. Agenda 11 : Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum, dan kebijakan pertanahan.

Hasil penelitian dan pengkajian seluruh aturan hukum peraturan perundang-undangan pertanahan, menunjukan bahwa ada aturan hukum pertanahan yang saling tumpang tindih, bias, bahkan *conflicting*, namun sebaliknya masih ada persoalan pertanahan yang belum ada aturan hukumnya. Ini yang disebut dengan *Jungle of Law*. Beranjak dari kenyataan hukum tersebut, strategi ke depan, adalah menyiapkan hukum-hukum baru untuk menjadi landasan melakukan pengawasan, pengendalikan sekaligus penertiban pertanahan di Indonesia. Hukum baru juga perlu disusun, untuk mengatasi semua aturan hukum yang saling tumpang tindih, bias, bahkan c*onflicting* sehingga lahir aturan hukum yang baik, satu untuk mengatur seluruh persoalan pertanahan di Indonesia.

3.5. Penataan Sistem Layanan

Langkah-langkah Penataan sistem pelayanan adalah sebagai berikut :

1. Penataan Loket Layanan: di seluruh Kantor Pertanahan akan dilakukan penataan loket pelayanan dengan tujuan masyarakat akan dilayani secara baik dengan penataan sistem, sarana prasarana maupun tata letak ruang pelayanan.
2. Dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat, telah diterbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1/2005 Tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan Dan Pelayanan di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional, yang telah disempurnakan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6/2008 Tentang Penyederhanaan Dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan Untuk Jenis Pelayanan Pertanahan Tertentu. Selanjuutnya keluar Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1/2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan yang berlaku hingga kini.
3. Membangun Anjungan Informasi Mandiri (KIOSK) di setiap Kantor Pertanahan agar masyarakat dapat memperoleh informasi secara mandiri melalui perangkat keras yang disediakan di Kantor Pertanahan.

3.6. Peraturan Kepala BPN RI Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan

Dasar hukum, persyaratan, biaya, dan waktu pelayanan sertifikat hak milik diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2010 tentang standar pelayanan dan pengaturan pelayanan. Isi peraturan tersebut adalah :

1. Dasar Hukum :
   a. UU No. 5 / 1960
   b. UU No. 21 /1997 jo. UU No. 20 /2000
   c. PP No. 48 /1994 jo. PP No. 79 / 1996
   d. PP No. 24 / 1997
   e. PP No. 13 / 2010
   f. PMNA / KBPN No. 3 / 1997
   g. PMNA / KBPN No. 3 / 1999

h. PMNA / KBPN No. 9 / 1999
i. Peraturan KBPN RI No. 3 / 2006
j. Peraturan KBPN RI No. 4 / 2006
k. Peraturan KBPN RI No. 7 / 2007
l. KMNA / KBPN 2 / 1998
m. KMNA / KBPN 6 / 1998
n. SE KBPN No. 600-1900, tanggal 31 Juli 2003

2. Persyaratan :
   a. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditanda tangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup
   b. Surat kuasa apabila dikuasakan
   c. Fotocopi identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket
   d. Asli bukti perolehan tanah / Alas Hak
   e. Asli surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah (rumah gol III) atau rumah yang dibeli dari pemerintah
   f. Fotocopi SPPT PBB tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket, penyerahan bukti SSB (BPHTB) dan bukti bayar uang pemasukan (pada saat pendaftaran hak)
   g. Melampirkan bukti SSP / PPh sesuai dengan ketentuan

3. Biaya

Sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah tentang jenis dan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Republik Indonesia, biaya resmi pembuatan sertifikat hak milik atas tanah adalah :

a. Proses pengukuran

Biaya :

$$\frac{\text{Luas tanah}}{500} \times (\text{HSBKu}) + 100.000 = \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots$$

Ket:

HSBKu : Harga Satuan Biaya Khusus

HSBKu tiap kabupaten berbeda-beda, untuk di Bandar lampung sebesar Rp 30.000

500 → luas tanah sampai dengan 10 hektar. Pembagian besaran luas tanah sudah ada dalam PP NO 13 Tahun 2010.

b. Sidang Panitia

Biaya:

$\frac{\text{Luas Tanah}}{500}$ x (HSBKpa)+350.000=……

HSBKpa untuk di Bandar lampung sebesar Rp 20.000

c. Pendaftaran tanah hak milik pribadi sebesar Rp 50.000

4. Waktu

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No 1 tahun 2010 waktu pengurusan sertifikat hak milik adalah :

a. 38 (tiga puluh delapan) hari untuk :
   - ✓ Tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha
   - ✓ Tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2000 m²

b. 57 (lima puluh tujuh) hari untuk :
   - ✓ Tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha
   - ✓ Tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 2000 m² sd. 5000 m²

c. 97 (sembilan puluh tujuh) hari untuk :
   - ✓ Tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 5000 m²

5. Keterangan

a. Formulir permohonan memuat:
   - ✓ Identitas diri
   - ✓ Luas, letak dan penggunaan tanah yang dimohon
   - ✓ Pernyataan tanah tidak sengketa
   - ✓ Pernyataan tanah dikuasai secara fisik
   - ✓ Pernyataan menguasai tanah tidak lebih dari 5 (lima) bidang untuk permohonan rumah tinggal

b. Catatan:
   - ✓ Tidak termasuk tenggang waktu pemenuhan kewajiban pembayaran sesuai SK
   - ✓ Jangka waktu tidak termasuk waktu yang diperlukan untuk pengiriman berkas / dokumen dari Kantah ke Kanwil dan BPN RI maupun sebaliknya

Urusan pertanahan di daerah Propinsi dilayani oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi sedangkan di daerah Kabupaten/Kota dilayani oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dengan status sebagai unit kerja instansi vertikal[27]. Dengan demikian Kantor Pertanahan Kota merupakan unit kerja di bawah Kantor Pertanahan Wilayah Provinsi yang menangani urusan pertanahan di daerah Kabupaten/Kota.

Kendala yang dihadapi kantor pertanahan adalah meningkatnya jumlah volume pekerjaan dan besarnya jumlah pegawai serta belum memadainya luas ruangan dengan jumlah pegawai dan volume pekerjaan. Untuk itu usaha yang telah dilakukan adalah menambah luas bangunan[28].

Tugas pokok Kantor Pertanahan masih tetap dalam kerangka instansi vertikal, yaitu berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Kantor Pertanahan mempunyai fungsi :

a. Melaksanakan penyusunan program dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan.

---

[27] Hal tersebut berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dan Keputusan Presiden Nomor 10 tahun 2001 tentang pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan

[28] Dampak terbatasnya luas lahan kantor dengan volume pekerjaan mengakibatkan gedung Kantah Kota Bandar Lampung mengalami beberapa kali perpindahan dari luas 348 m2, 1290m2, dan 2050m2. (Feni Rosalia. Pelayanan Publik Bidang Pertanahan (Pelayanan Sertifikat Hak Milik)) Pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung. Disertasi th 2012.

b. Mengkoordinasikan pembinaan dan pelaksanaan survey, pengukuran dan pemetaan, hak tanah dan pendaftaran tanah, pengaturan dan penataan pertanahan, pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat, serta pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan.
c. Melaksanakan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan pertanahan.
d. Melaksanakan pengkoordinasian pemantauan kepentingan pengguna tanah.
e. Melaksanakan pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (Simtanas).
f. Melaksanakan pengkoordinasian penelitian dan pengembangan.
g. Melaksanakan pengkoordinasian pengembangan sumber daya manusia pertanahan.
h. Melaksanakan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan pertanahan.

Kantor Pertanahan menyelenggarakan dan melaksanakan kebijakan pertanahan untuk :

a. Melaksanakan kebijakan dan peraturan perundangan di bidang pertanahan di daerah serta menyelesaikan masalah pertanahan melalui penegakan supremasi hukum yang berkeadilan dalam rangka mewujudkan : tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di daerah. Kegiatan yang dilakukan adalah :
   - ✓ Sosialisasi kebijakan dan peraturan perundangan di bidang pertanahan di daerah;
   - ✓ Pendataan dan inventarisasi masalah-masalah pertanahan
   - ✓ Menyelesaikan penyelenggaraan kegiatan permasalahan pertanahan;
   - ✓ Unifikasi hukum pertanahan;
   - ✓ Penerbitan SK Hak Atas Tanah dan penegasan status tanah.

b. Peningkatan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, serta pemantapan ketahanan pangan dengan melaksanakan pengelolaan dan pembangunan administrasi pertanahan serta meningkatkan pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka mewujudkan kegiatan tertib administrasi pertanahan. Kegiatan yang dilakukan adalah :
   - ✓ Penerbitan sertifikat hak atas tanah perorangan, badan hukum dan instansi pemerintah;
   - ✓ Penerbitan sertifikat hak atas tanah secara massal melalui Prona, APBN, SMS maupun SPK;
   - ✓ Penerbitan dan pemeliharaan administrasi pertanahan dan Sistem Informasi Pertanahan (SIP);
   - ✓ Penerbitan sertifikat tanah di atas daerah transmigrasi;
   - ✓ Penerbitan sertifikat melalui SPK dengan instansi lain (UKM, Wakaf, Pertanian, Perikanan, dll);

c. Peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dengan melaksanakan pengaturan dan pengendalian : Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T) untuk mewujudkan tertib penggunaan tanah, pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Kegiatan yang dilakukan adalah :
   - ✓ Bimbingan dan pengendalian penggunaan tanah;
   - ✓ Pertimbangan Teknis Penatagunaan Tanah (PTPGT)
   - ✓ Monitoring dan evaluasi penggunaan tanah terhadap tata ruang;
   - ✓ Penataan, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T);
   - ✓ Inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

d. Keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat

dengan mendorong partisipasi masyarakat dalam rangka pelayanan dan pengeolaan petanahan. Kegiatan yang dilakukan adalah :

- ✓ Peningkatan pelayanan rutin dengan melibatkan peran serta masyarakat;
- ✓ Menumbuhkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya sertifikat hak atas tanah melalui penyuluhan dan sosialisasi hukum pertanahan;
- ✓ Membentuk Pokmasdartibnah di tingkat desa/kelurahan.

e. Menyediakan informasi pertanahan yang akurat dan cepat melalui Sistem Informasi Pertanahan (SIP). Kegiatan yang dilakukan adalah :

- ✓ Melayani informasi pertanahan melalui Sistem Informasi Pertanahan (SIP);
- ✓ Menyediakan data administrasi pertanahan secara tektual dan spatial;
- ✓ Menyediakan peta-peta pendaftaran tanah dalam bentuk digital.

f. Mengintensifkan pembinaan dalam rangka meningkatkan profesionalisme aparatur pertanahan. Kegiatan yang dilakukan adalah :

- ✓ Peningkatan disiplin dan pembinaan karier;
- ✓ Pembinaan dan peningkatan keterampilan petugas teknis dan administratif aparatur pertanahan;
- ✓ Pengiriman pegawai tugas belajar/diklat;
- ✓ Evaluasi dan monitoring terpadu;
- ✓ Pelaksanaan Standar Prosedur Operasional Pengaturan dan Pelayanan (SPOPP) Pertanahan;
- ✓ Pembangunan sarana dan prasarana pertanahan.

Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor Pertanahan, susunan organisasi secara lengkap terdiri dari :

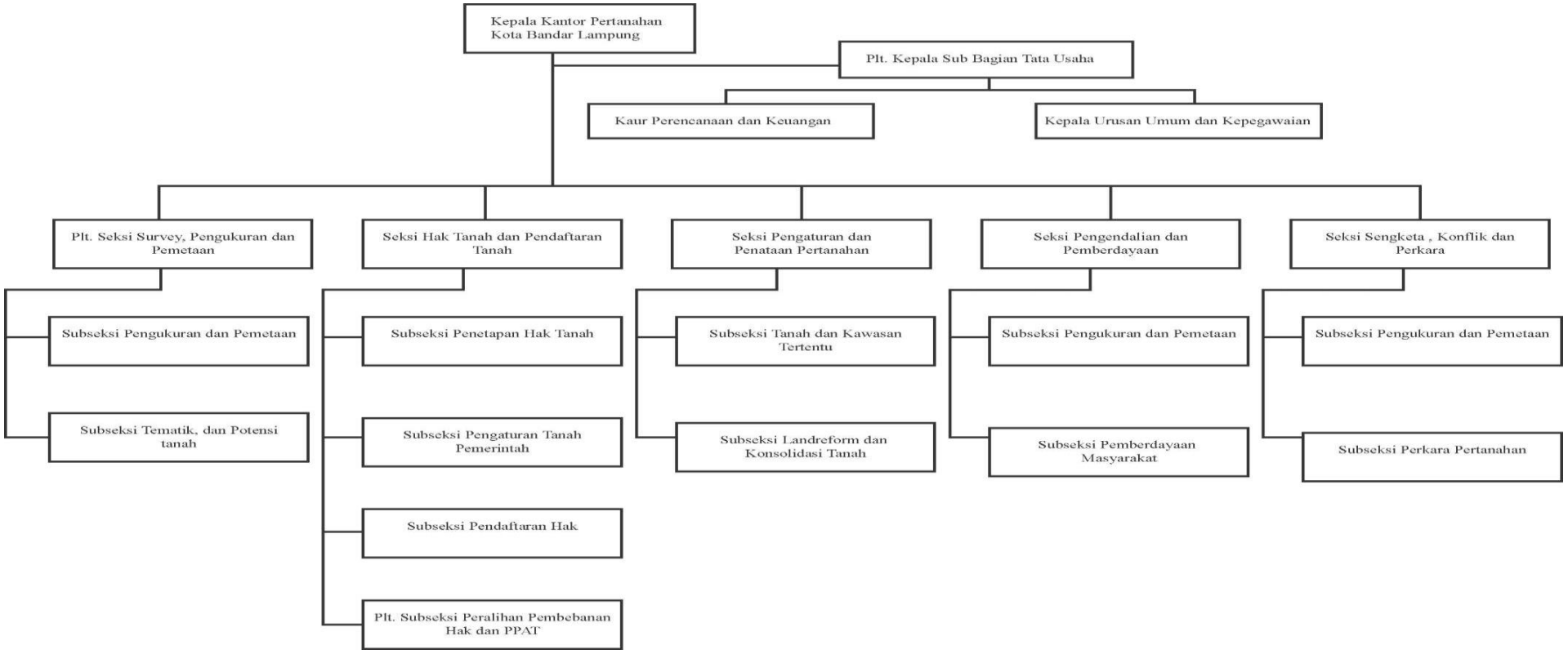
1. Sub Bagian Tata Usaha
2. Seksi Survey, Pengukuran dan Pemetaan
3. Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
4. Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan

5. Seksi Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat
6. Seksi Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan

:

Bagan struktur organisasi pada Kantor Pertanahan dapat dilihat pada gambar berikut

Gambar 2



Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung Tahun 2011

Standar Prosedur Operasional Pengaturan dan Pelayanan (SPOPP) Pertanahan di Kantor Pertanahan dengan memperhatikan : :

a. Syarat-Syarat, Kelengkapan, Tarif dan Waktu Penyelesaian Permohonan Pelayanan Dari Masyarakat di Bidang Pertanahan
b. Pelaksanaan Pelayanan Prima pada Kantor Pertanahan
c. Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan (SPOPP) untuk jenis pelayanan pertanahan tertentu.
d. Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

Dengan terbitnya Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 121-2976 tanggal 8 Desember 2004 tentang Pelaksanaan Standar Prosedur Operasional Pengaturan dan Pelayanan (SPOPP) Pertanahan, diminta kepada jajaran Badan Pertanahan Nasional tingkat kabupaten/Kota untuk melaksanakan SPOPP dimaksud.

Untuk mengevaluasi SPOPP Kantor Pertanahan dilanjutkan dengan Pembentukan Tim Evaluasi SPOPP Pertanahan, yang bertugas untuk melaksanakan pemantauan secara intensif, melaksanakan evaluasi secara berkala, membuat laporan hasil pemantauan dan menyiapkan laporan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Implementasi SPOPP Pertanahan di daerah.

Adapun standar operasional pelayanan (SPOPP) Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mencakup jenis kegiatan sebagai berikut :

1) Sub Bagian Tata Usaha
    a. Surat Umum (Masuk-Keluar);
        b. Pengadaan bajutarang dan jasa (penunjukan langsung) dengan nilai Rp 10 juta s/d Rp 50 juta;
        c. Pengadaan barang dan jasa (pemilihan langsung) dengan nilai Rp 50 juta s/d Rp 100 juta;
        d. Pengadaan barang dan jasa (tender, lelang) dengan nilai Rp 100 juta ke atas;

e. Tim pertimbangan disiplin dan etika PNS.

2) Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan
   a. Permohonan penegasan tanah negara menjadi objek pengaturan penguasaan tanah;
   b. Pelayanan tanah obyek P4T;
   c. Pelayanan konsolidasi tanah;
   d. Permohonan penegasan tanah menjadi obyek konsolidasi;
   e. Pelayanan data dan peta penatagunaan tanah;
   f. Pertimbangan teknis penatagunaan tanah
   g. Ijin lokasi dan penetapan lokasi;
   h. Bimbingan penatagunaan tanah
3) Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
   a. Pemeriksaan (pengecekan) sertifikat;
   b. Peralihan hak – Jual beli
   c. Peralihan hak – Pewarisan
   d. Peralihan hak – Hibah
   e. Peralihan hak – Tukar menukar
   f. Peralihan hak – Pembagian hak bersama
   g. Hak tanggungan
   h. Hapusnya hak tanggungan – Roya
   i. Pemecahan sertifikat – Perorangan
   j. Pemisahan sertifikat – Perorangan
   k. Penggabungan sertifikat – Perorangan
   l. Perubahan hak milik untuk rumah tinggal dengan ganti blanko
   m. Perubahan hak milik untuk rumah tinggal tanpa ganti blanko
   n. Ganti nama
4) Seksi Survey Pengukuran dan Pemetaan
   a. Permohonan pengukuran;
   b. Permohonan pengukuran pengembalian batas;
   c. Pemasangan tugu orde 4

3.7. Prosedur Pelayanan Hak dan Sertifikat Tanah

Pelayanan Permohonan hak dan sertifikat tanah, merupakan salah satu jenis kegiatan pelayanan pada organisasi kantor pertanahan, yang wujudnya merupakan proses rangkaian kegiatan pengurusan administrasi hak atas tanah dan sertifikat hak tanah dalam rangka pendaftaran tanah. Rincian rangkaian kegiatan pelayanan tersebut secara pokok-pokoknya meliputi :

a. Proses penyelesaian (seleksi berkas administrasi) permohonan hak tanah pada Kantor Pertanahan Kota, yang meliputi kegiatan : pencatatan/regestrasi, pengukuran tanah & pembuatan gambar peta ukur/situasi tanah, pemeriksaan tanah dan sidang oleh Panitia A, meneruskan permohonan hak atas tanah kepada Kanwil Pertanahan Propinsi untuk diproses Surat Keputusan (SK) Hak Tanah;
b. Proses penyelesaian SK Hak Tanah pada Kanwil BPN Propinsi, meliputi kegiatan : menyeleksi dan meneliti keabsahan dokumen administrasi permohonan hak tanah untuk diterbitkan SK Hak Tanah oleh Kanwil BPN, dan mencatat dalam warkah SK Hak;
c. Proses penyelesaian pendaftaran dan penerbitan sertifikat tanah pada Kantor Pertanahan Kota, yang kegiatannya meliputi : setelah SK Hak diturunkan dari kanwil BPN Propinsi kepada kantor Pertanahan Kota, untuk kemudian didaftarkan dalam Buku Tanah, dan permohonan hak tanah membayar uang pemasukan/administrasi kepada Negara dan biaya pendaftaran tanah, kemudian dilakukan penerbitan sertifikat hak tanah.

Selanjutnya untuk mendapatkan gambaran mengenai mekanisme pelayanan bidang pertanahan, terutama dalam permohonan hak dan sertifikat tanah, dipandang perlu disini diberikan penjelasan mengenai prosedur tata cara pelayanan pengurusan hak dan sertifikat tanah pada kantor pertanahan. Langkah–langkah kegiatan yang dilakukan dalam proses pelayanannya seperti berikut :

Pertama , dalam proses pelayanan perlu diketahui lebih dahulu mengenai status jenis bidang tanah yang akan dimintakan hak tanahnya. Dalam hal ini terdapat dua katagori jenis tanah, yaitu :

a. Tanah negara ;

b. Tanah bekas milik adat, yang dibedakan dalam dua golongan yaitu :

- Tanah adat yang memiliki bukti alas hak pemiliknya, berupa girik, kitir, petuk/leter C, pipil dan lainnya.
- Tanah milik adat yang tidak memiliki bukti alas hak pemiliknya.

Penggolongan status jenis tanah tersebut di atas, membawa konsekuensi pada perbedaan dalam prosedur dan proses pelayanan mengurus hak dan sertifikat hak tanah.

Kedua, melaksanakan prosedur dan proses pelayanan pengurusan hak dan sertifikat tanah, yang secara garis besarnya ialah :

1 Pemohon mengisi formulir permohonan hak dan sertifikat tanah pada kantor pertanahan Kota, kemudian di lampirkan persyaratannya, berupa :

a. Tanda bukti pemilikan tanah yang syah dan asli, berupa girik, kitir, patuk/leter C, pipil atau bentuk lainnya;
b. Surat keterangan riwayat tanah dari Kepala Desa/Kelurahan;
c. Surat bukti perolehan tanah, akte jual beli/hibah;
d. Pernyataan tidak dalam sengketa;
e. Foto copy kartu Tanda Penduduk pemohon;

Dilakukan penelitian berkas permohonan dan persyaratannya, dilanjutkan pencatatan dalam buku register, dan permohonan membayar kepada Bendahara Khusus Penerima, berupa : biaya pengukuran, biaya SKPT, dan biaya Pemeriksaan Panitia A, (memerlukan 1 hari kerja);

2 Selanjutnya permohonan diajukan pada Pimpinan Kantor Pertanahan untuk disposisinya. Kegiatan ini dilakukan di Sub Bagian Tata Usaha (TU) dan Kepala Kantor Pertanahan, (memerlukan waktu 2 – 3 hari kerja);

3 Dilakukan pengukuran tanah oleh Seksi Pengukuran & Pendaftaran Tanah (P2T), kegiatannya meliputi :

a. Pemeriksaan berkas , pendaftaran pada Daftar Isian (D1) 302 , penelitian pada peta, SU/GS;
b. Pembuatan surat tugas pengukuran, menyiapkan peralatan mengurus biaya SPPD pada Bendahara Khusus, dan pelaksanaan tugas pengukuran;
c. Membuat perhitungan data ukur, dibuat Gambar/Surat Ukur (SU), pemetaaan , Garis Sepadan (GS) ;
d. Pemeriksaan hasil ukur, pemetaan oleh Kepala Seksi P2T , dan pemberian Nomor SU/GS;
e. Penandatanganan SU/GS oleh Kepala Seksi P2T, dan pencatatan pada D1 307;
f. Penyiapan Surat keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

Keseluruhan kegiatan pelayanan tersebut di atas memerlukan waktu 30 -35 hari kerja;

4. Pada seksi Hak-hak atas Tanah (H2T), diproses dalam kegiatan ;

a. Menelitii berkas permohonan hak dan dilakukan pencatatan dalam Daftar Khusus Permohonan Hak, (waktu 2-3 hari);
b. Mempersiapkan dokumen dan kegiatan pemeriksaan tanah oleh Panitia A, (memerlukan waktu 6-8 hari kerja);
c. Melakukan pemeriksaan tanah oleh Panitia A, dengan kegiatan pengaturan waktu anggota panitia dengan permohonan, penyiapan biaya tugas Panitia melaksanakan pemeriksaan/peninjauan tanah, kemudian sidang panitia dan pengolahan data hasil pemeriksaan tanah, (memerlukan waktu 12 - 15 hari kerja);
d. Menyiapkan pengantar berkas dan resume pengusulan permohonan hak kepada Kanwil BPN, oleh Seksi H2T (memerlukan waktu 4 – 5 hari kerja);

e. Penandatanganan Surat Pengantar dan menyiapkan pengiriman berkas pengusulan Hak Tanah, dilakukan oleh Kepala kantor Pertanahan dan Sub Bagian TU, (memerlukan waktu 3 – 5 hari kerja);

Proses penggarapan permohonan Hak Tanah pada kantor pertanahan kota memerlukan waktu antara 60-65 hari kerja.

5. Dalam hal permohonan pendaftaran hak bagi tanah konversi berkas hak adat, maka dilakukan proses pemeriksaan tanah oleh Panitia A, dan selanjutnya dilakukan pengumuman di Kantor Kelurahan/Camat, selama dua bulan (60 hari); setelah dilakukan pengumuman dan tidak terdapat gugatan/keberatan dari anggota masyarakat, kemudian diajukan permohonan Haknya kepada Kanwil BPN.

6. Pada Kanwil BPN, dilakukan proses penyelesaian Keputusan Hak Tanah, dengan melalui kegiatan ;
   a. Memeriksa berkas permohonan, membuat tanda penerimaan berkas, mengagenda, memberi tanda tata naskah, kartu kendali, dan kemudian diajukan kepada Kepala Kanwil untuk disposisi, ditangani oleh Bagian Tata Usaha (TU) dan Kepala Kanwil, (memerlukan waktu 5 – 7 hari kerja);
   b. Berkas permohonan hak diturunkan kepada Bidang H2T, dan dilakukan kegiatan :
      - Pencatatan dalam agenda penerimaan berkas dan Daftar Khusus Permohonan Hak oleh TU Bidang H2T, dan diajukan kepada Kepala Bidang H2T untuk disposisi, (memerlukan waktu 3 – 5 hari kerja);
      - Dari Kepala Bidang H2T diturunkan pada Seksi pengurusan Hak Tanah (PHT) untuk dilakukan ;

        Penelitian atas kelengkapan dan keabsyahan berkas permohonan, riwayat tanah, kemudian membuat resume pertimbangan

permohonan hak, membuat perhitungan uang pemasukan negara/biaya administrasi, dan menyiapkan draf Surat Keputusan (SK) Hak atas tanahnya, dan kemudian dianjukan kembali kepada kepala Bidang H2T untuk paraf melalui Tata Usaha Bidang H2T untuk paraf melalui Tata Usaha Bidang H2T (memerlukan waktu 12 – 15 hari kerja) ;

c. Berkas draf SK Hak Tanah dan resume pertimbangannya yang telah diparaf Kepala Bidang H2T, kemudian diajukan kepada Kepala Kanwil BPN, kemudian diajukan kepada Kepala Kanwil BPN melalui Bagian TU untuk diperiksa dan dikoreksi secara seksama, dan dilakukan penandatangan SK Hak Tanah oleh Kepala kanwil BPN, (memerlukan waktu 14 -16 hari kerja);

d. Setelah SK Hak Tanah ditanda tangani, kemudian diturunkan pada Bagian TU untuk dilakukan pencatatan dalam buku regester permohonan hak dan pemberian Nomor SK Hak, pembuatan/pengetikan Salinan SK Hak , (memerlukan waktu 8- 10 hari kerja);

e. Salinan SK Hak Tanah oleh Bagian TU disampaikan kepada Bidang H2T untuk diperiksa/koreksi ulang, diparaf dan kembali disampaikan kepada Kepala Kanwil BPN untuk tanda tangan Salinan SK Hak, (memerlukan waktu 3 – 6 hari kerja);

f. Kemudian Bagian TU, menyiapkan dan mengirimkan surat pemberitahuan kepada Pemohonan untuk melakukan pembayaran uang pemasukan Negara/biaya administrasi, dan mengirimkan Salinan SK Hak tanah kepada Kantor Pertanahan dan Pemohon (memerlukan waktu 9-12 hari kerja);

Jumlah waktu selama proses kegiatan pelayanan SK Hak tanah pada Kanwil BPN secara normal diselesaikan antara 60-70 hari kerja.

7. Setelah salinan SK Hak Tanah disampaikan kepada Kantor Pertanahan, dan diterima di Sub Bagian TU dilakukan pendaftaran dalam warkah Hak

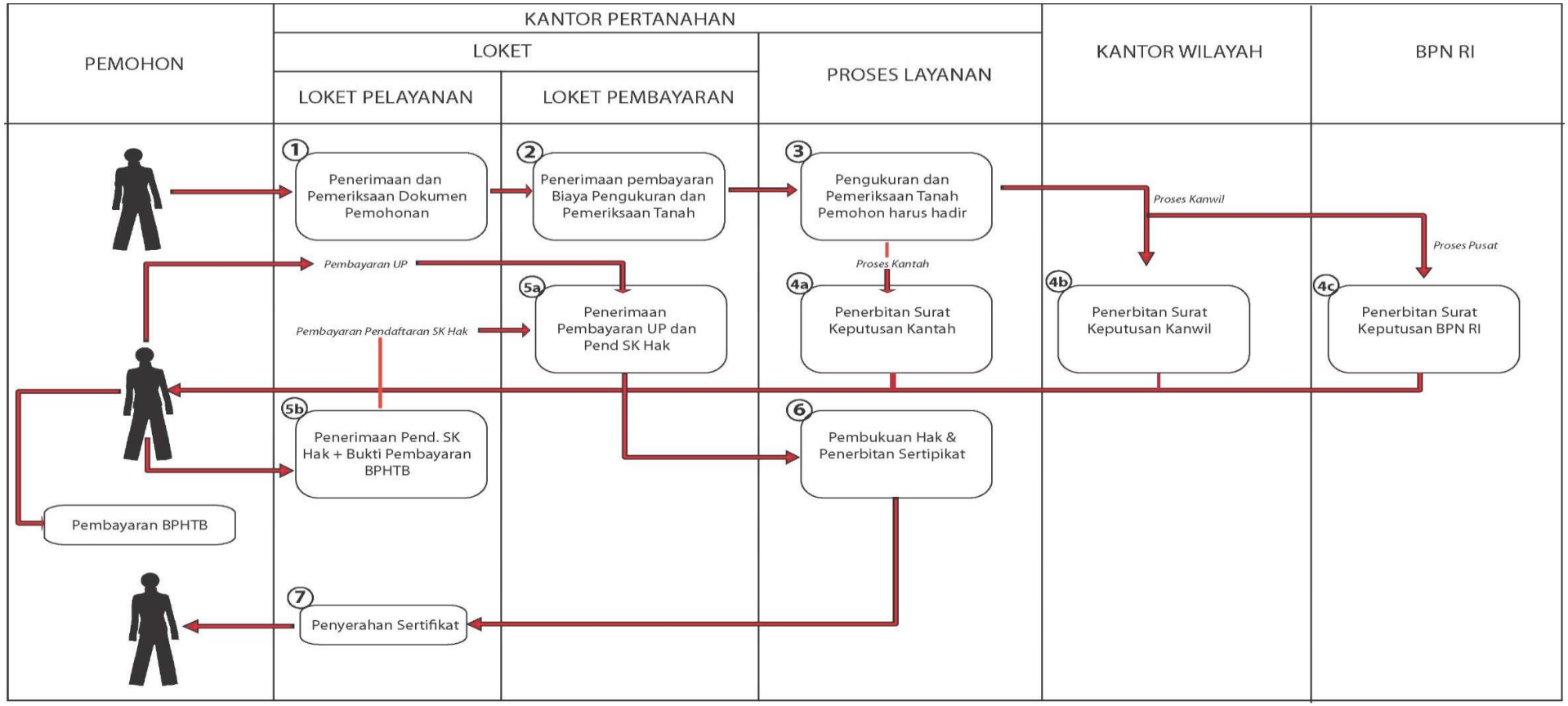
tanah, menerima pembayaran dari pemohonan atas uang penerimaan negara/biaya adminstrasi dan biaya pendaftaran, (diperlukan 1 – 3 hari kerja) ;

8. Setelah dilakukan pembayaran tersebut pada angka 7, kemudian diproses untuk dibuatkan sertipikat pendaftaran hak tanah, oleh seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, melalui kegiatan : pemeriksaan berkas, pencatatan pada DI 301, pemberian Nomor Register Hak, pengetikan dan diteruskan untuk penandatangan Sertifikat oleh Kepala kantor pertanahan (memerlukan waktu 10 -12 hari kerja). Jumlah waktu yang diperlukan dalam proses kegiatan pelayanan untuk penyelesaian penerbitan Sertifikat Hak Tanah pada Kantor Pertanahan tingkat Kota (setelah SK Hak Tanah terbit) antara 11 – 16 hari kerja.

Dengan demikian keseluruhan waktu yang diperlukan dalam kegiatan pelayanan untuk memproses penyelesaian permohonan Hak Tanah dan Sertifikat Hak Tanah secara normal antara 131 – 151 hari kerja. Bagan alir proses pelayanan permohonan hak dan sertifikat hak tanah dapat dilihat pada gambar 3.

Gambar 3

Bagan Alir proses pelayanan permohonan hak dan sertifikat hak tanah



Jangka waktu proses pelayanan pemberian hak dan sertifikat tanah tersebut di atas sifatnya fluktuatif, artinya kadang-kadang terjadi lonjakan beban/volume kerja, dan penyelesaiannya memerlukan waktu yang lama dan tidak normal sesuai perkiraan alokasi waktu. Lonjakan beban kerja demikian, antara lain disebabkan oleh pengaruh terjadinya permintaan pekerjaan pengukuran dari proyek-proyek pemerintah untuk pembebasan tanah, permohonan izin lokasi untuk proyek industri penanaman modal (PMA/PMDN), yang sifatnya mendesak dan meminta prioritas untuk penanganan pekerjaan pengukuran dan pemetaannya. Dalam kebutuhan demikian diperlukan pengerahan sejumlah tenaga/ petugas ukur serta petugas pembantu ukur untuk segera menyelesaikan proyek tersebut. Keadaan ini sangat berpengaruh terhadap proses kelancaran pelayanan permohonan sertifikat hak tanah yang bersifat rutin kepada masyarakat pada kantor pertanahan. Karena mengingat bahwa tenaga kerja yang berkualifikasi sebagai petugas ukur, yang merupakan “tenaga inti” , jumlahnya masih terbatas, sehingga terjadi penundaan sementara untuk penyelesaian tugas pelayanan yang sifatnya rutin tersebut.

GLOSARIUM

conflicting	:	Suatu kondisi dimana terdapat pertentangan antara beberapa peraturan yang berlaku
Jungle of Law	:	Suatu kondisi dimana dalam urusan publik belum memiliki dasar hukum untuk menciptakan ketertiban
Reforma Agraria	:	Urusan terkait dengan pembagian, peruntukan, dan pemilikan lahan.
self correcting	:	Sistem yang dibangun Badan Pertahanan nasional untuk mengoreksi lembaga
trust building	:	Program Badan Pertahanan nasional untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada BPN.

BAB IV

PELAYANAN SERTIFIKAT HAK MILIK

Pelayanan sertifikat hak milik dapat ditelusuri dari kemampuan pegawai, standar dan prosedur pelayanan, pelaksanaan pelayanan, daya tanggap pegawai, komunikasi pegawai dengan masyarakat, kebijakan pengembangan pegawai, komunikasi internal, dan sarana prasarana di kantor pertanahan. Idealnya kelengkapan dan konfirmasi kita peroleh dari masyarakat terkait dengan konteks fisik kantor, keandalan dan daya tanggap pegawai, jaminan dalam pelayanan, serta kemampuan pegawai dalam memahami kebutuhan masyarakat.

Kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan sertifikat hak milik adalah kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan sertifikat hak milik. Ada tiga pandangan berkaitan dengan kriteria untuk dapat menjadi pegawai/aparat yang bertugas di bidang pelayanan sertifikat hak milik. Kriteria pertama dilihat dari kemampuan pegawai menguasai bidang pertanahan, kriteria kedua dilihat dari latar belakang pendidikan, dan kriteria ketiga dilihat dari konsekuensi seseorang sebagai pegawai negeri sipil (PNS)[29].

Baik atau tidaknya pegawai bekerja dalam melayani masyarakat sangat menentukan kapabilitas pegawai. Kriteria pegawai sudah bekerja dengan baik yaitu jika pegawai bekerja sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Kriteria lain adalah jika pegawai profesional dalam bekerja, serius saat bekerja dan melaksanakan pekerjaan sesuai dengan peraturan. Selain itu, pegawai dinilai bekerja dengan baik jika pegawai tersebut dapat memberikan solusi dalam

---

[29] Kemampuan pegawai itu dilihat dari bisa tidaknya dia memberikan pelayanan pertanahan. Karena itu pegawai harus mengetahui masalah pertanahan. Kalau pegawai tidak menguasai masalah pertanahan, apalagi tidak mengetahui prosedur atau cara membuat sertifikat berarti pegawai tidak dapat melayani dengan baik, Pegawai mampu melaksanakan tugas dilihat pula dari latar belakang pendidikan. Sebaiknya petugas pelayanan paling tidak berpendidikan Diploma I Pertanahan, selain itu dengan diangkatnya seseorang sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat melalui Surat Keputusan (SK) maka mau tidak mau pegawai tersebut harus memiliki kemampuan untuk melayani masyarakat.

menyelesaikan masalah masyarakat sehingga masyarakat pengguna jasa tidak marah-marah[30].

Kerja pegawai dalam pelayanan sertifikat hak milik dapat dikatakan baik dan tidak baik. Hal ini dapat dilihat dari tugas yang dilaksanakan pegawai sudah sesuai aturan atau belum. Jika sesuai aturan berarti sudah bekerja dengan baik, begitu pula sebaliknya. Selain itu, pegawai melaksanakan pekerjaan masing-masing berdasarkan spesialisasinya, jika bertugas di bidang pengukuran, maka yang bersangkutan fokus pada bidang pengukuran sesuai spesialisasinya.

Dalam menjalankan tugas pelayanan, pegawai harus memiliki kemampuan cukup untuk melayani masyarakat sesuai bidang tugasnya. Tentu saja ada pegawai yang memiliki kekurangan dalam menyelesaikan pekerjaannya, sehingga pegawai tersebut harus belajar terus menerus terhadap ilmu-ilmu baru dan belajar mencari cara yang cepat dan tepat dalam menyelesaikan permasalahan yang ada. Jika di satu sisi pegawai memiliki kemampuan cukup dalam melayani masyarakat dan di sisi lain pegawai juga terbiasa dengan pekerjaannya, maka umumnya pegawai akan dapat melaksanakan pekerjaannya dengan lebih baik.

Pegawai Kantor Pertanahan harus terampil dan menguasai bidang tugasnya masing-masing. Apalagi jika dia sudah lama bekerja di bagian pelayanan tertentu. Jika ada masyarakat yang datang, mereka harus langsung bertanya apa keperluannya dan langsung melakukan pelayanan. Jika ada pegawai yang baru ditempatkan di bagian pelayanan tertentu maka pegawai tersebut harus cepat beradaptasi dan jika ada yang dia tidak pahami pegawai tersebut harus banyak bertanya, bukan hanya kepada temannya sesame pegawai tetapi juga bertanya pada atasannya.

---

[30] Masyarakat datang ke kantor pertanahan karena akan mengurus sertifikat tanahnya. Adakalanya persyaratannya kurang atau waktu penyelesaian sertifikat tersebut membutuhkan waktu lama sehingga masyarakat terkadang menjadi tidak sabar dan emosi, Dalam kondisi demikian, pegawai harus dapat mengambil jalan keluar agar emosi masyarakat mereda. Demikian yang dikatakan bahwa pegawai dapat bekerja dengan baik.

Sama seperti pegawai departemen lain, penempatan pegawai pertanahan juga ditentukan berdasarkan rekomendasi dan surat keputusan dari pimpinan. Artinya pegawai harus menerima posisi di manapun mereka ditempatkan. Dan di manapun posisi pegawai, pegawai harus tetap bekerja dengan baik dalam melayani masyarakat. Agar dapat memberikan pelayanan yang baik pegawai harus menyenangi pekerjaannya dan menguasai bidang pembuatan sertifikat hak milik.

Fokus lain untuk melihat pelayanan sertifikat hak milik adalah bahwa pegawai harus mengetahui standar dan prosedur pelayanan. Di Kantor Pertanahan standar dan prosedur pelayanan lebih terkenal dengan sebutan Standar Prosedur Operasional Pengaturan dan Pelayanan (SPOPP). Standar dan prosedur pelayanan pertanahan yang berlaku secara nasional tertuang dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (PKBPN-RI) Nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

Kantor pertanahan sebaiknya memiliki dokumen semboyan, visi dan misi dan sebagainya. Dokumen-dokumen tersebut sebaiknya tidak hanya ada di laporan akuntabilitas kinerja atau hanya dapat dibaca pada laporan-laporan yang dibuat pada waktu-waktu tertentu. Sebaiknya dokumen-dokumen tersebut dipasang atau ditempatkan dalam suatu tempat tertentu di bagian/ruang kantor. Hal tersebut dimaksudkan supaya pegawai sering membaca/melihat apa saja yang menjadi visi misi kantor sehingga karena setiap hari pegawai melihatnya, maka secara tidak langsung apa yang tertuang dalam visi misi tersebut menjadi budaya kerja, termasuk dalam memberikan pelayanan sertifikat hak milik.

Setiap pegawai dalam menjalankan tugasnya engacu pada SPOPP karena jika tidak, berarti pegawai menjalankan tugasnya tanpa pedoman atau acuan tentang bagaimana seharusnya pekerjaan atau tugas pelayanan sertifikat tanah dilaksanakan. Hal tersebut jelas salah dan menyalahi aturan tentang standar dan prosedur pelayanan pertanahan sebagaimana diatur dalam PKBPN-RI di atas. Walaupun demikian tidak menutup kemungkinan jika standar dan prosedur pelayanan sertifikat hak milik tetap tidak dapat dilaksanakan secara

optimal, antara lain karena kendala waktu sehingga penyelesaian sertifikat lebih lama dari yang diatur di dalam SPOPP[31].

Keterlambatan penyelesaian pembuatan sertifikat yang tidak sesuai SPOPP banyak dikeluhkani masyarakat. Penyelesaian sertifikat jarang yang tepat waktu, apalagi mengharapkan akan lebih cepat dari waktu yang telah ditetapkan. Banyak pihak yang meragukan jika pembuatan sertifikat tanah dapat selesai tepat waktu, dan menganggap itu sebagai sebuah teori bukan prakteknya. Standar dan prosedur pelayanan (SPOPP) tersebut secara jelas mengatur tentang bagaimana Kantor Pertanahan memberikan pelayanan sertifikat hak milik kepada masyarakat. SPOPP tersebut tidak rumit dan mudah dipahami. SPOPP secara jelas dan transparan juga mengatur tentang waktu dan biaya pelayanan. Namun tidak jarang ditemukan perbedaan antara biaya dan waktu penyelesaian sertifikat hak milik yang tertuang dalam SPOPP dengan fakta di lapangan.

Pegawai harus mengetahui dengan jelas uraian tugasnya masing-masing karena telah diatur di dalam SPOPP. Uraian tugas tersebut meliputi : 1). menangani pendaftaran pertama kali hak, 2). pemisahan hak, pemecahan hak, pemnggabungan hak, 3). menangani blokir, 4). SKPT, dan 5). pengecekan sertifikat. Bagi masyarakat yang ingin mendapatkan pengakuan hak atas tanahnya dalam bentuk diperolehnya sertifikat hak milik tersebut dapat memperoleh kejelasan informasi pelayanan dari kantor pertanahan. Informasi pelayanan tersebut memuat :

a. Persyaratan dokumen yang diperlukan untuk masing-masing jenis kegiatan pelayanan;
b. Besarnya biaya sesuai dengan standar yang ditentukan berdasarkan peraturan;
c. Jangka waktu penyelesaian pelayanan;
d. Dasar hukum.

---

[31] SPOPP hanya pedoman, tetapi dalam prakteknya SPOPP tidak mutlak jadi acuan, hal tersebut terjadi karena adakalanya pegawai tidak dapat menyelesaikan pekerjaannya tepat waktu.

Kendala yang menyebabkan tertundanya penyelesaian pekerjaan dapat berasal dari masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari dua tahapan pembuatan sertifikat sebagai berikut :

(1) Tahap pengukuran, pada tahap ini jika patok-patok belum ada atau belum dipasang. Hal ini akan menghambat proses pengukuran karena waktu pengukuran menjadi lebih lama atau bahkan tertunda, karena butuh waktu membuat patok-patok tersebut karena harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari orang / pihak yang berdekatan atau bersebelahan dengan tanah tersebut. Kendala lain pada saat pengukuran adalah mayarakat yang bersangkutan (pemohon SHM) tidak datang, sehingga petugas kesulitan memperoleh informasi jika ada permasalahan atau kasus-kasus seputar tanah tersebut.

(2) dalam proses sertifikat dan sidang panitia, kendala ada pada saat berkas belum lengkap, sehingga harus menunggu pemohon melengkapi berkas dahulu, selain itu ada pihak yang memblokir atau mengklaim tanah tersebut sebagai miliknya sehingga masalah tersebut harus diselesaikan lebih dahulu sebelum diproses lebih lanjut.

Kesalahan komunikasi juga merupakan kendala dalam penyelesaian sertifikat. Masyarakat kadang salah menangkap apa yang dimaksud pegawai sehingga tidak jarang terjadi kesalahan pula dalam pemenuhan kelengkapan berkas persyaratan dan prosedur pelayanan. Kekurang lengkapan berkas permohonan kadang kurang dipahami dan kurang diperhatikan. Hal ini yang mengindikasikan pelayanan yang berbelit-belit. Walaupun petugas sudah menjelaskan dengan perlahan dan bahasa yang mudah dipahami, terutama kepada orang yang sudah tua dan kepada mereka yang sepertinya susah menangkap apa yang petugas maksudkan, tetapi tetap saja masyarakat tidak memahami apa yang disampaikan petugas. Jika dari awal persyaratan telah dilengkapi tidak akan menghambat proses pelayanan, karena kurangnya salah satu persyaratan terhenti untuk proses selanjutnya.

Kantor Pertanahan sebagian besar tidak memiliki pedoman khusus yang mengatur sikap dan perilaku (etika pegawai). Etika pegawai hanya didasarkan

pada Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1975 yang mengatur tentang Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil. Sebagai unsur aparatur Negara dan abdi masyarakat, Pegawai Negeri Sipil memiliki akhlak dan budi pekerti yang tidak tercela, yang berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. PNS juga wajib bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, wajib memberikan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah. Peraturan pemerintah itulah yang selama ini dijadikan pedoman bertingkah laku bagi pegawai Kantor Pertanahan baik untuk dinas maupun di luar dinas. Belum pernah ada sanksi berat yang diberikan kepada pegawai yang bersangkutan. Sanksi baru berupa teguran secara lisan, kemudian pegawai tersebut tidak diberikan pekerjaan lagi.

Pengelolaan berkas/dokumen di Kantor Pertanahan walaupun berdasarkan standar dan prosedur, namun masih bersifat manual, belum online. Peralatan dan sarana belum lengkap dan memadai (lemari dan brankas tidak mencukupi), Berkas/dokumen banyak dan menumpuk, perlu kehati-hatian untuk menjaganya karena jika tercecer pengurusan sertifikat dapat terhambat. Sistem kerja manual mengakibatkan tertundanya pekerjaan. Sebagai contoh adanya bagian yang harus menunggu selesainya pekerjaan dari bagian lain karena pekerjaannya membutuhkan data yang sedang dikerjakan bagian lainnya tersebut.

Tingkat kesulitan untuk melaksanakan standar dan prosedur pelayanan pertanahan adalah masalah waktu. Hal tersebut karena pembuatan sertifikat sangat tergantung pada kelengkapan berkas, proses pengukuran yang berhubungan dengan pihak-pihak batas tanah yang bersangkutan, serta rapat panitia yang juga sangat tergantung pada kelengkapan berkas serta tidak adanya sengketa tanah atau klaim pengakuan pihak lain atas tanah tersebut.

Kemudahan yang dapat diperoleh masyarakat dari standar dan prosedur pelayanan pertanahan adalah karena standar dan prosedur pelayanan pertanahan merupakan acuan atau pedoman bagi masyarakat untuk mengurus surat-surat tanah mereka, khususnya prosedur dan aturan pengurusan sertifikat

hak milik. Hal ini karena standar dan prosedur pelayanan pertanahan menyediakan informasi yang dapat mempermudah masyarakat terkait dengan waktu, biaya, syarat-syarat lain untuk mengurus sertifikat hak milik walaupun pada prinsipnya standar dan prosedur pelayanan pertanahan tersebut kadangkala tidak dapat dilaksanakan secara optimal. Standar dan prosedur pelayanan sertifikat hak milik diletakkan di tembok dekat pintu masuk sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman bagi masyarakat untuk mengetahui bagaimana prosedur mengurus sertifikat, termasuk waktu dan biaya pengurusan sertifikat tersebut.

Perbedaan sikap pegawai dapat saja berbeda antara sikap pegawai kepada masyarakat umum yang mengurus sertifikatnya sendiri dengan sikap pegawai dalam melayani petugas notaris. Jika dengan masyarakat yang mengurus sendiri sikap pegawai cenderung biasa saja, tetapi jika dengan petugas notaris pegawai cenderung lebih akrab. Hal ini terjadi karena mereka yang dari notaris hampir setiap hari bertemu sehingga sudah saling mengenal. Jika ada masalah terkait pengurusan sertifikat, biasanya jika bukan pegawai yang terlebih dahulu menginformasikan maka merekalah yang bisa langsung bertanya kepada pegawai.

Kesiapan dan kesediaan pegawai untuk memberikan solusi atas permasalahan/kesulitan yang dialami masyarakat dilakukan dengan memberikan informasi atau jalan keluar. Jika tidak dapat memberikan solusi, masyarakat diarahkan untuk mendatangi loket informasi dan pengaduan yang umumnya ada di setiap Kantor Pertanahan. Solusi yang ditawarkan pihak kantor pertanahan tetap harus berpedoman pada standar dan prosedur pelayanan, jangan meminta tambahan biaya[32].

---

[32] Sebagai contoh jika ada masyarakat mempunyai tanah hasil jual beli, ia ingin dibuatkan sertifikat hak milik melalui balik nama. Tanah tersebut terletak di lokasi yang sudah ramai dan tanah-tanah lain di sekitar tanah tersebut sudah memiliki sertifikat semua. Kantor pertanahan mengatakan bahwa lokasi tanah itu ramai dan batas-batas tanahnya sudah tidak jelas. Jadi dengan pertimbangan kejelasan atas batas-batas tanah, pihak kantor pertanahan mengharuskan untuk meninjau tanah tersebut dan akan mengukur ulang. Dapat terjadi kantor pertanahan akan menentukan besarnya biaya

Standar dan prosedut pelayanan di kantor pertanahan secara umum hanya mengatur tentang prosedur terkait dengan cara, biaya, dan waktu pengurusan sertifikat hak milik. Standar dan prosedur tersebut tidak mengatur tentang jaminan keamanan bagi masyarakat, termasuk advokasi/bantuan hukum bagi masyarakat jika menghadapi masalah dalam pelayanan sertifikat. Masyarakat hanya tahu informasi tentang syarat-syarat untuk mengurus sertifikat termasuk kisaran biaya dan waktunya, dan mereka juga tidak berharap banyak akan adanya jaminan keamanan tersebut karena untuk untuk urusan waktu dan biaya saja kantor pertanahan masih belum jelas apalagi mengharapkan jaminan keamanan.

Pemberian pelayanan pertanahan yang baik juga mencakup akses jalan menuju tempat pelayanan yang cukup mudah dan strategis, yaitu dilewati angkutan umum dan terletak di lingkungan pusat pemerintahan. Jangan sampai lokasi Kantor Pertanahan hanya bisa dijangkau oleh mereka yang naik motor atau mobil pribadi[33].

Loket kantor pertanahan yang harus didatangi masyarakat untuk memperoleh sertifikat hak milik terdiri dari beberapa loket pelayanan dan loket bendahara. Masyarakat pemohon mendapatkan informasi tentang segala persyaratan pada loket yang sudah tersedia, apabila persyaratan telah dilengkapi maka dimasukkan ke loket permohonan pelayanan hak untuk mendapatkan ketelitian berkas yang diajukan. Seandainya masih terjadi kekurangan persyaratan maka pemohon diminta untuk melengkapi kembali.

Berhubung satpam umumnya yang pertama kali menerima masyarakat, maka seharusnya satpam menanyakan apa keperluan masyarakat kemudian mengarahkannya ke bagian/loket mana yang harus didatangi. Pembicaraan antara pegawai dan masyarakat di loket dibatasi oleh kaca yang bagian bawahnya

---

untuk kegiatan tersebut. Tentu saja kegiatan itu dapat berlangsung lancar jika sudah ada kesepakatan berapa biaya yang harus disediakan untuk keperluan tersebut.

[33] Hal ini berkaitan dengan jalur angkutan kota, di mana Kantor Pemerintah termasuk Kantor Pertanahan tidak dilalui oleh angkutan kota, sehingga masyarakat yang tidak menggunakan kendaraan pribadi harus berjalan kaki atau bahkan mengeluarkan biaya tambahan untuk ojeg atau taksi.

terbuka. Jika selesai di satu loket dan memang diperlukan, biasanya masyarakat akan berpindah ke loket yang lain. Pegawai di loket inipun harus bersikap ramah dalam melayani masyarakat baik kepada mereka yang baru pertama kali datang maupun kepada mereka yang hampir setiap hari bertemu (seperti pegawai notaris).

Keluhan masyarakat kerap terjadi jika pegawai tidak berada di tempat padahal hanya pegawai tersebut yang mengetahui permasalahan berkas yang diajukan masyarakat[34]. Sebenarnya jika pegawai tidak masuk tidak akan menjadi masalah jika ada pegawai pengganti dan memahami tugas yang sama dengan pegawai yang digantikannya.

Keluhan masyarakat lainnya adalah pemberitahuan kekurang-lengkapan berkas yang terlambat (tidak diinformasikan di awal) dan walaupun sudah berjalan beberapa lama tetapi tidak mendapat informasi tentang kekurang-lengkapan berkas tersebut. Hal ini kerap membuat masyarakat beberapa kali bolak-balik ke kantor pertanahan karena urusan berkas yang kurang terus. Kekecewaan masyarakat adalah karena pegawai tidak sekaligus menginformasikan kekurangan berkasnya. Tentu saja hal ini akan memberatkan masyarakat apalagi jika sudah berumur. Tentu saja bukan hanya masalah waktu, tetapi juga butuh biaya yang lebih besar.

Pelayanan juga mencakup kenyamanan ruang tunggu dan ruang pelayanan. Ruangan pelayanan harus nyaman, rapi dan bersih. Di ruang tunggu disiapkan kursi dan loket pelayanan ditempatkan pada posisi yang sesuai. Penerangan di ruang tunggu maupun loket-loket pelayanan harus terang

Tenggang waktu yang diberikan untuk menyelesaikan tugas yang dibebankan adalah sesuai dengan apa yang dikerjakan karena setiap pengerjaan memiliki waktu yang berbeda. Tegang waktu tersebut mengikuti standar yang telah ditetapkan. Setiap seksi mempunyai tugas masing-masing dan berapa lama

---

[34] Terjadi saat mengurus persyaratan atau kelengkapan berkas dengan satu pegawai, tetapi pada pertemuan berikutnya pegawai tsb tidak berada di tempat, ketika bertanya ke pegawai lain atau ada yang mau ditanyakan kembali tetapi pegawai lain tidak tahu atau bahkan tidak mau tahu.

pekerjaannya selesai bisa saja berbeda-beda. Misalnya seksi pengukuran 12 hari sedangkan bagian pemeriksaan berkas bisa lebih cepat atau lebih lama dari itu. Yang jelas berapa lama prosesnya semuanya itu sudah ditentukan waktunya dalam standar dan prosedur.

Setiap pegawai memiliki beban tugas masing-masing, setiap tugas harus dapat dilaksanakan dengan baik. Kerjasama antar sesama pegawai harus berjalan dengan baik. Kerjasama tersebut dapat dilakukan melalui koordinasi satu kali setiap bulannya atau waktu lain dengan kesepakatan bersama. Para pegawai saling memberikan informasi jika ada ketidak-jelasan. Motivasi utama dalam memberikan pelayanan adalah memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat.

Apabila ada masyarakat yang telah mengajukan berkas permohonan (lengkap), tetapi dalam prosesnya ada berkas yang kurang/hilang maka berkas tersebut harus dicari. Kehilangan tersebut harus disertai dengan surat keterangan dari kepolisian, tapi jika kantor pertanahan yang menjadi penyebabnya maka kantor pertanahan bertanggung jawab dengan membuat surat keterangan hilang. Karena berkas merupakan dokumen penting, maka harus disimpan dengan baik. Harus disimpan dalam tempat / lemari / brankas yang bersih, aman dan berkas tidak menumpuk.

Dalam memberikan pelayanan, seharusnya tidak ada pelayanan dengan perlakuan khusus kepada pihak-pihak tertentu (seperti pejabat, atau nota/memo titipan untuk meminta pelayanan khusus). Semua yang mengurus sertifikat hak milik adalah masyarakat dengan penerimaan pelayanan yang sama, tanpa dibeda-bedakan. Namun ada kalanya pegawai tidak dapat menolak dan tetap memberikan pelayanan khusus tersebut[35]. Pegawai juga tidak dapat menghindar jika orang yang mereka kenal seperti tetangga atau famili datang ke kantor pertanahan, kemudian minta tolong untuk dibantu penyelesaian sertifikatnya.

---

[35] Bagaimanapun kalau pimpinan memerintahkan untuk memberikan perlakuan dan pelayanan khusus kepada pihak tertentu pegawai tidak dapat menolak karena hal tersebut merupakan perintah pimpinan, jika menolak pegawai dianggap membangkang dan pada gilirannya dapat menghambat karir pegawai, seperti susah naik pangkat, kesulitan memperoleh jabatan, dsb.

Pengurusan sertifikat melalui jalan pintas dapat saja terjadi baik melalui orang dalam (pegawai kantor pertanahan) atau kesediaan masyarakat memberikan uang lebih sebagai upaya mempercepat dan mempermudah pengurusan sertifikat. Ada masyarakat yang tidak mempunyai waktu untuk mengurus sertifikat dan menyerahkan kepada pihak lain untuk mengurusnya, termasuk kepada pegawai kantor pertanahan sendiri. Hal inilah peluang terjadinya KKN. Biasanya kompensasi diberikan sebagai tanda / ucapan terimakasih karena orang tersebut tidak dapat mengurus sendiri atau bisa juga karena mereka puas dengan pelayanan yang diberikan.

Pandangan bahwa kantor pertanahan adalah sumber uang tambahan bagi PNS banyak beredar di masyarakat. Hal tersebut muncul akibat beberapa pegawai yang menerima imbalan dari masyarakat dan menganggap hal tersebut sebagai sebuah kewajaran, karena gaji tidak dapat diandalkan untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidup dengan harga yang semakin melonjak. Beberapa pegawai menganggap jika ada masyarakat yang memberi imbalan dan masih dalam batas yang wajar, hal tersebut bukan merupakan masalah yang perlu diperdebatkan. Namun sesungguhnya masyarakat turut andil dalam menciptakan ketidak-beresan di kantor pertanahan. Terkadang tanpa diminta, masyarakat memberikan semacam uang jasa kepada pegawai, sehingga pegawaipun menerimanya, apalagi mengingat kondisi keuangan pegawai yang mungkin saja lagi kekurangan. Dampaknya adalah pegawai mau tidak mau akan memberikan perhatian khusus kepada mereka yang sudah mengeluarkan uang tersebut.

Selain itu masyarakat juga sering menggunakan calo dalam mengurus sertifikatnya dengan maksud agar sertifikatnya cepat selesai. Akibat hal tersebut syarat dan prosedur pelayanan sering diabaikan pegawai. Bukan rahasia jika di kantor pertanahan banyak bekeliaran calo, mulai dari kelurahan, kecamatan, atau orang yang secara tidak resmi memang menggeluti profesi untuk mempercepat penyelesaian sertifikat. Mereka ini sudah paham dengan syarat dan prosedur pengurusan sertifikat. Jika ada syarat atau prosedur yang tidak terpenuhi mereka akan mengusahakan agar proses pembuatan sertifikat tetap dapat berjalan. Dalam kondisi inilah tidak jarang mereka bekerjasama dengan aparat kantor pertanahan. Kalau sudah demikian hal tersebutlah yang dikatakan permainan calo dan aparat

pertanahan. Pegawai jadi menyalahi prosedur, sebagai contoh, persyaratan pembuatan gambar pemetaan adalah kehadiran para sempadan[36], namun karena mereka tidak dapat hadir, karena ada kalanya orang punya tanah hanya untuk investasi saja, sehingga tidak diketahui mereka tinggal di mana apalagi mengharapkan mereka hadir tentu saja bukan hal mudah. Tetapi dalam kenyataannya, berita acara tetap saja dapat dibuat.

Sebenarnya cukup banyak dan beragam kalau mau dirinci pelanggaran yang terjadi. Masalahnya jika nanti di kemudian hari saat sertifikat sudah jadi kemudian ada kasus atau klaim pihak lain atas tanah tersebut, biasanya para calo lepas tangan, dan kantor pertanahan yang terkena dan akhirnya berurusan dengan pengadilan.

Pihak-pihak yang terlibat dalam pengurusan sertifikat hak milik adalah masyarakat (pengusul sertifikat) dan aparat kantor pertanahan. Aparat kantor pertanahan terlibat saat pelayanan di kantor pertanahan maupun saat pengukuran taanah di lapangan. Pihak lain yang terlibat adalah pegawai kelurahan di mana tanah berada. Selain itu mereka yang lokasi tanahnya berbatasan dengan tanah yang akan diukur biasanya ikut menyaksikan saat tanah diukur. Begitu pula apabila pengurusan sertifikat menggunakan jasa notaris maka pihak notaris akan ikut terlibat.

Akses yang dapat digunakan masyarakat dalam memperoleh sertifikat hak milik adalah selain datang langsung ke kantor pertanahan dapat juga melalui program Larasati, SMS atau Prona. Namun program-program tersebut tidak setiap saat ada dan biasanya hanya diadakan untuk program kepemilikan sertifikat secara massal. Sampai saat ini masyarakat lebih banyak yang langsung mengurus kepemilikan sertifikat dengan cara mendatangi kantor pertanahan atau melalui bantuan pihak notaris.

Pelayanan kantor pertanahan tidak hanya berlaku di dalam kantor, tetapi juga di luar kantor, yaitu pelayanan pengukuran dan pemetaan lokasi. Kegiatan pengukuran dan pemetaan lokasi ini merupakan tahap kedua dalam pelayanan sertifikat tanah. Dengan kata lain kegiatan pengukuran dan pemetaan merupakan kelanjutan dari permohonan sertifikat tanah.

---

[36] Para pemilik tanah yang berdekatan lokasinya dengan tanah yang akan diukur

Banyak kendala yang muncul dalam kegiatan pengukuran dan pemetaan ini. Pada tahap awal kendala muncul karena susahnya mendapat jadwal pengukuran dari pegawai yang bertugas melakukan pengukuran dari kantor pertanahan karena banyaknya tanah yang harus diukur selain juga karena aktivitas petugas yang sangat padat. Akibatnya masyarakat tidak sungkan mengeluarkan sejumlah uang terlebih dahulu supaya petugas dapat melakukan pengukuran dan pemetaan tanahnya[37]. Selain itu ada beberapa pihak yang harus disiapkan uang agar pengukuran tanahnya lancar[38]

Dalam proses pengukuran dan pemetaan tanah, merupakan suatu hal yang sudah lazim jika pengusul tanah memberi semacam uang lelah kepada petugas pengukur, selain juga kepada aparat kelurahan/kecamatan serta pihak saksi-saksi lainnya. Pegawai kantor notaris sudah terbiasa untuk mempersiapkan sejumlah uang kepada petugas pengukur. Biasanya pegawai yang bertugas melakukan pengukuran sudah paham dengan mereka dan sudah tahu sama tahu saja, jadi mereka akan cepat memberikan jadwal kapan akan dilakukan pengukuran.

Kendala yang dihadapi dalam proses pengukuran dan pemetaan adalah karena lokasi tanah yang susah ditemukan atau karena lokasi tanahnya membingungkan atau alamatnya tidak jelas. Sudah bertanya ke orang-orang di dekat lokasi tetapi tetap saja mereka juga tidak tahu di mana tempat pastinya. Belum lagi kalau lokasinya susah dicapai karena tidak dapat dilalui kendaraan. Hal tersebut benar-benar menyulitkan untuk proses pengukuran dan pemetaan. Selain itu susahnya mencari lokasi tanah tidak jarang mengakibatkan tertundanya

---

[37] Ada masyarakat yang awalnya kesusahan medapat jadwal pengukuran tanah. Setiap bertanya kepada pegawai diminta untuk menunggu saja dengan alasan petugasnya masih mengukur di tempat lain. Setelah menunggu lama tanpa kepastian masyarakat berinisiatif untuk memberikan uang kepada pegawai dan tidak berapa lama masyarakat mendapatkan jadwal.

[38] Untuk proses pengukuran, ada biaya tidak resmi yang dikeluarkan karena bukan hanya untuk petugas ukurnya, tapi juga untuk aparat kelurahan, kalau tidak demikian petugas kelurahan terkadang tidak mau terlibat dalam proses pengukuran. Selain itu masyarakat tidak mengetahui pemilik tanah yang berbatasan dengan tanahnya sehingga mengeluarkan biaya tambahan untuk membayar orang yang bertindak sebagai pemilik tanah yang bersebelahan tanahnya dengan-nya.

proses pengukuran. Hal tersebut jelas membuang waktu. Belum lagi jika lokasi tanah tidak beraspal, maka jika hujan tanah.jadi becek. Terkadang saksi yang lain tidak sabar menunggu. Hal-hal seperti itu yang membuat proses pengukuran jadi terlambat bahkan bisa saja ditunda dan diganti hari lain. Akibatnya proses pengukuran jadi lama dan seolah berbelit-belit.

Faktor lain yang juga menjadi kendala adalah tidak hadirnya para saksi. Pada umumnya saksi adalah sempadan atau para pemilik tanah yang tanahnya berbatasan langsung dengan lokasi tanah. Sebagaimana sudah dinyatakan bahwa ada masyarakat yang membeli tanah untuk investasi, sedangkan alamat mereka selain tidak jelas juga sebagian besar tidak tinggal di dekat lokasi tanah. Akibatnya terjadi pelanggaran prosedur, walaupun saksi tidak lengkap namun berita acara tetap dapat dibuat demi kelancaran proses selanjutnya. Pada saat pelaksanaan pengukuran yang menjadi kendala di samping letak lokasi yang kadang tidak jelas juga ketidakhadiran para pemilik tanah yang tanahnya berbatasan langsung (sempadan). Karena ingin proses pengukuran cepat selesai, masyarakat suka membohongi pegawai dengan menghadirkan sempadan palsu, tentu saja sebelumnya mereka sudah kerjasama dengan aparat kelurahan, sehingga tanda tangan sempa sering dipalsukan. Hal ini biasanya terjadi terutama pada tanah kosong yang tanah-tanah berbatasan dengannya juga tidak ada penghuninya. Memang salah satu pengakuan kebenaran atas kegiatan pengukuran adalah kehadiran dan tanda tangan sempadan atas batas-batas tanah. Jadi kalau sempadan tidak hadir berarti sempadan tidak ada tanda tangannya dan otomatis proses pengukuran tidak dapat jalan.

Dengan dihadiri oleh pemilik tanah dan saksi-saksi yang mengetahui jelas tentang tanah tersebut, pegawai menjalankan tugasnya melakukan pemeriksaan dan pengukuran batas-batas tanah. Jika tanah tersebut tidak bermasalah pekerjaan akan cepat selesai, tetapi jika ada pihak-pihak yang komplain maka pekerjaan pengukuran tanah tersebut biasanya akan ditunda dulu.

Setelah biaya dikeluarkan dan berita acara ditandatangani oleh pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah yang diukur dan saksi-saksi lain (biasanyadari aparat kelurahan), proses pengukuran dan pemetaan selesai. Bukti penandatanganan dan berita acara akan dimuat dalam

gambar ukur. Selanjutnya masyarakat diminta untuk menunggu hingga keluarnya hasil ukur /gambar ukur.

Setelah dilakukan pengukuran, maka proses pelayanan pembuatan sertifikat selanjutnya adalah pembuatan gambar ukur. Sesuai standar dan prosedur yang berlaku, waktu yang ditentukan untuk pembuatan hasil ukur /gambar ukur adalah 7 hari sejak dilakukan pengukuran. Namun dalam kenyataan, waktu tersebut jarang sekali yang tepat, bahkan tidak jarang masyarakat harus menunggu hingga berbulan-bulan.

Seorang warga lain mengatakan jika kecepatan melakukan pengukuran tidak menjamin bahwa hasil/gambar ukurnya akan cepat keluar. Menurut warga yang seorang ibu rumah tangga ini, gambar ukur tanahnya tidak keluar juga, padahal dia lebih dulu diukur tanahnya daripada bapak yang secara kebetulan duduk tepat di sebelah ibu tersebut, sedangkan bapak itu gambar ukurnya justru sudah keluar. Dan ketika bapak tersebut diwawancara beliau mengatakan jaman sekarang harusnya orang-orang sudah paham jika mengurus sesuatu harus pakai uang pelicin. Kalau tidak ada imbalan kepada petugas dapat dipastikan gambar ukurnya pun akan selesai berbulan-bulan. Pokoknya semua tahap dalam pembuatan sertifikat itu harus pakai uang supaya setiap proses juga lancar (wawancara 9 November 2011).

Namun semua pernyataan masyarakat tadi dibantah oleh kepala urusan umum dan kepegawaian yang mengatakan sebaiknya semua yang dikatakan orang-orang itu di-cek dulu kebenarannya. Bisa saja ada pihak-pihak tertentu yang ingin menjatuhkan kami, jadi mereka asal bicara saja (wawancara 4 November 2011).

Kepala Sub Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan Kantor Pertanahan mengakui adanya keterlambatan dalam penyelesaian pembuatan gambar ukur. Hal

tersebut umumnya terjadi karena beberapa faktor. Faktor pertama karena keterbatasan sumber daya manusia yang menguasai bidang gambar ukur. Faktor penyebab lain adalah karena beban kerja pegawai yang menumpuk. Pada akhirnya minimnya sarana juga sangat mempengaruhi keterlambatan pembuatan gambar ukur[39]. Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan petugas gambar ukur yang mengatakan jika keterlambatan tidak dapat dihindari karena pekerjaan mereka tidak hanya masalah gambar saja tetapi ada juga laporan-laporan yang harus dibuat, sementara berkas-berkas untuk dibuatkan gambarnya itu menumpuk. Sarana lemari juga kurang sehingga berkas-berkas tersebut ditumpuk saja, tidak disusun menurut antrian. Jadi wajar saja kalau ada warga yang sudah diukur lama tapi justru belum dibuatkan gambar tanahnya, sebaliknya ada yang baru dilakukan pengukuran tapi gambar tanahnya sudah selesai" (wawancara, 9 November 2011).

Petugas gambar lain yang diwawancara mengatakan faktor lain yang menyebabkan keterlambatan adalah karena teman-temannya (maksudnya pegawai di kantor pertanahan juga) sering minta tolong agar didahulukan untuk dibuatkan gambarnya, dengan alasan untuk saudaranya atau siapanya, sehingga karena faktor pertemanan tersebut terpaksa mendahulukan mereka. Belum lagi mereka

---

[39] Karena beban kerja yang padat serta kurangnya pegawai yang menguasai tugas pembuatan gambar dan lain-lain berkaitan dengan pembuatan gambar ukur, maka kami sudah berusaha menambah pegawai untuk tugas tersebut, tetapi ternyata formasinya belum ada, kadang kami menerima pegawai tetapi bukan dari latar belakang pendidikan geologi atau tehnik, sehingga masih agak lambat dalam proses pengerjaan dan penyelesaian gambarnya, di samping mereka juga harus mengikuti pelatihan-pelatihan dan kursus-kursus yang diadakan BPN pusat dan itu -pun ga setiap saat ada. Masalah sarana seperti lemari berkas kami sudah berusaha mencari jalan keluar dengan cara mengajukan permohonan kepada bagian umum, namun karena masih ada prioritas lain yang lebih penting sehingga permohonan kami belum terpenuhi" (wawancara, 11 November 2011).

yang dari notaris kadang memberi uang, sehingga mau tidak mau harus kita dahulukan juga (wawancara, 11 November 2011).

Masalah transaksi antar sesama pegawai atau antara pegawai dengan masyarakat atau pihak notaris, kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan mengatakan jika sebenarnya kepada seluruh pegawai sudah dihimbau agar mendahulukan kepentingan umum dengan tidak melakukan kolusi dengan siapapun. Namun hal tersebut dalam prakteknya susah diterapkan dan tidak dapat dihindari. Bagaimanapun pelayanan kepada masyarakat tergantung pribadi masing-masing pegawai, karena tidak semua pegawai seperti itu, masih banyak pegawai yang jujur dan bermartabat (wawancara, 11 November 2011).

Setelah selesai pembuatan gambar/hasil ukur, harapan masyarakat adalah agar sertifikat tanahnya segera terbit. Namun ada kalanya kenyataan yang terjadi adalah sebaliknya, dimana produk akhirnya ada yang tertunda hingga berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun. Ditambah lagi ada masyarakat yang telah mengeluarkan dana yang cukup besar. Dari hasil wawancara dengan beberapa orang warga masyarakat tampaknya pelayanan penerbitan sertifikat juga bermasalah. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya keluhan masyarakat terkait dengan penundaan atau belum selesainya sertifikat tanah yang mereka urus. Kenyataan seperti ini menimbulkan keresahan bagi masyarakat, apalagi jika masyarakat benar-benar sangat membutuhkan sertifikat tersebut karena sebagaimana diketahui sertifikat tanah mempunyai nilai ekonomis dan merupakan agunan yang sangat berharga. Hampir semua informan masyarakat yang penulis wawancara mengeluh dengan kondisi tersebut, mulai dari yang kesal karena selalu dijanjikan selesai, ada yang marah karena harus mondar-mandir ke kantor

pertanahan, hingga yang memang sangat membutuhkan sertifikat tersebut karena tanahnya sudah ada yang mau membeli dan hanya menunggu jadinya sertifikat tersebut, sementara dia sudah memenuhi permintaan biaya tambahan dari oknum pegawai kantor pertanahan tersebut. Namun lain lagi dengan pernyataan bapak yang ternyata seorang pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari suatu instansi pemerintah, yang justru menganggap terlambatnya penerbitan sertifikat sebagai hal yang biasa di lingkungan PNS[40].

Untuk konfirmasi masalah penerbitan sertifikat ini penulis menghubungi kepala sub seksi pendaftaran tanah, dan menurut beliau, pembuatan sertifikat itu terdiri dari beberap tahap, dan setiap tahap ada persyaratannya. Tidak jarang yang terjadi yaitu adanya persyaratan yang kurang sehingga pekerjaan menjadi tertunda hingga dipenuhinya persyaratan yang kurang tersebut oleh pemohon (masyarakat). Kadang masyarakat tidak sadar jika kelambanan mereka juga turut andil dalam memperlambat proses penyelesaian setiap tahapnya. Harusnya masyarakat juga pro aktif untuk menanyakan sampai sejauh mana proses penyelesaian sertifikatnya dan juga menanyakan apakah ada persyaratan yang kurang atau tidak. Kantor pertanahan tidak dapat menghubungi pemohon satu persatu karena harus melayani banyak orang selain karena beban pekerjaan yang banyak menuntut juga untuk diselesaikan (wawancara 11 November 2011).

Kepala Sub Seksi Pendaftaran Tanah mengatakan jika pegawai berusaha untuk tanggap kepada setiap masyarakat yang datang ke kantor pertanahan.

---

[40] “Saya ini dulu juga PNS, jadi saya pahamlah dengan kerja PNS, kalau sertifikat saya belum selesai, itu mah biasa. Yang luar biasa justru kalau sertifikat saya cepet selesainya...hahaha... “ (wawancara, 3 November 2011).

Kepada pegwai sudah disampaikan tata tertib dan aturan kerja, termasuk jam kerja yang berlaku, tetapi memang ada saja pegawai yang terlambat datang bahkan tidak masuk kantor. Namun kami selalu siapkan pegawai pengganti, apalagi jika pegawai itu bertugas di bagian pelayanan. Untuk pegawai yang bertugas di setiap bagian pun sebenarnya tidak hanya satu pegawai namun ada beberapa pegawai, hanya saja biasanya mereka bertugas secara bergantian (wawancara, 11 November 2011).

Menurut beberapa informan masyarakat, pegawai tidak cepat tanggap melayani masyarakat, apalagi kalau kantor sedang ramai. Pegawai lebih mendahulukan mereka yang dari notaris. Hal ini diakui Iyan seorang pegawai notaris yang mengatakan karena mereka yang dari notaris hampir setiap hari datang ke kantor itu, tentu saja antara pegawai dengan mereka sudah saling kenal. Kalau ada berkas kami yang kurang pegawai langsung bilang ke kami, kadang kami bahkan tidak perlu sampai antri. Lagipula kami selalu memberikan semacam uang tips kepada pegawai, adakalanya mereka yang minta atau memang kami yang punya inisistif memberi duluan, ya pokoknya tau sama tau saja, memang jamannya sudah begitu, kalau kita tidak kasih malah tambah repot dan panjang urusan karena sertifikat kita bakal lama selesainya. (wawancara, 11 November 2011).

Namun adanya diskriminasi pelayanan, baik antara masyarakat umum dan pihak notaris ataupun kepada pihak-pihak tertentu dibantah oleh kepala urusan umum dan kepegawaian yang mengatakan semua masyarakat dianggap sebagai pelanggan, apakah dia tua, muda, laki-laki, perempuan, masyarakat umum atau pegawai notaris, semuanya akan diperlakukan sama sepanjang persyaratannya

terpenuhi. Kami tidak dapat mendahulukan siapapun, karena sebenarnya pelayanan diberikan sesuai antrian atau urutan masyarakat yang datang. Kalau merasa di-diskriminasikan masyarakat dapat protes dan melaporkan ke kantor pertanahan (wawancara 4 November 2011).

Seorang warga masyarakat mengatakan lebih suka mengurus surat-surat pentingnya termasuk pengurusan sertifikat tanahnya dengan memakai jasa notaris daripada mengurus sendiri. Menurutnya, melalui notaris selain tidak repot juga lebih murah[41]. Hasil observasi jelas memperlihatkan jika memang ada perbedaan sikap pegawai terhadap masyarakat umum dengan pegawai notaris. Sikap pegawai kantor pertanahan kepada pegawai notaris tampak lebih ramah. Hubungan mereka-pun sangat akrab dan santai serta tidak kelihatan rasa segan pegawai notaris kepada pegawai BPN ataupun sebaliknya. Jika ada berkas atau persyaratan yang kurang pegawai BPN langsung mengatakan pada pegawai notaris, walaupun mereka tidak saling berhadapan di loket. Pelayanan berbeda juga diberikan kepada mereka yang dikenal pegawai, seperti tetangga dan familinya.

Pengamatan lebih jauh terkait dengan daya tanggap pegawai menunjukkan jika sikap pegawai dalam menerima berkas cukup baik. Setelah masyarakat datang ke depan loket, mereka tidak bertanya apa yang dapat dibantu tetapi langsung mengambil berkas yang dibawa masyarakat. Kemudian berkas tersebut

---

[41] “ga tau ya..saya kok lebih sreg pakai notaris daripada ngurus sendiri. Biarlah saya bayar lebih mahal karena kalau saya ngurus sendiri jangan-jangan bisa lebih mahal, kan setiap loket nanti ada uang jasanya. Belum lagi capeknya, udah itu entah kapan sertifikatnya jadi. Kalau notaris kan memang kerjaan dia dan sudah kenal dengan orang dalam” (wawancara 8 November 2011).

diperiksa, jika berkas dan persyaratannya cukup mereka mengatakan akan diproses dan nanti akan menghubungi masyarakat yang bersangkutan untuk menginformasikan kapan pengukuran akan dilakukan, atau masyarakat sendiri yang menghubungi kantor pertanahan untuk memastikan sampai sejauh mana proses pembuatan sertifikat tersebut berlangsung.

Selanjutnya hasil observasi juga menunjukkan jika daya tanggap pegawai dalam memberikan pelayanan tetap belum optimal, antara lain akibat terbatasnya pegawai di tiap bagian. Hanya satu pegawai yang tampak pada setiap bagiannya, sehingga jika satu orang saja butuh watu dilayani 3 menit, maka antrian yang ke-10 butuh waktu sekitar 30 menit untuk mendapatkan pelayanan di loket. Belum lagi jika ada masyarakat yang harus fotocopi dulu atau ada persyaratan yang kurang sehingga harus kembali ke loket lagi terkadang kalau sedang ramai mereka harus antri lagi. Ketidak-tanggapan pegawai juga terjadi saat pegawai tidak berada di tempat sementara masyarakat sudah lama antri dan menunggu. Setelah lama menunggu baru pegawai datang, dan kadang masih juga sempat untuk ngobrol dulu dengan rekan kerjanya yang lain tanpa menghiraukan antrian masyarakat yang sudah panjang.

Kantor pertanahan menyediakan loket informasi dengan maksud jika ada masyarakat yang bingung atau ada ketidakjelasan dalam mengurus keperluan mereka, masyarakat dapat bertanya pada loket informasi tersebut. Menurut Hilman, jika masyarakat tidak puas dan mengeluhkan pelayanan kantor pertanahan, pegawai menanyakan keluhannya apa, mencari hambatannya dan berusaha memberi solusi. Atau masyarakat dapat menyampaikan keluhannya pada loket informasi dan pengaduan (wawancara3 November 2011). Petugas

keamanan ada, namun menurut Iyan petugas keamanan (satpam) lebih banyak menerima masyarakat dan memberikan informasi saat masyarakat bertanya kepada mereka (wawancara 11 November 2011). Hasil observasi menunjukkan di depan pintu masuk memang ada loket informasi, namun sarana pengaduan seperti kotak pengaduan tidak ada.

Informasi tentang prosedur dapat diperoleh masyarakat melalui papan informasi/prosedur yang telah ada di bagian ruang tunggu atau bagian depan kantor. Selain itu disediakan pula perangkat teknologi, yaitu sebuah komputer informasi khusus untuk masyarakat jika ingin mendapatkan informasi pelayanan pertanahan. Berkaitan dengan komputer informasi ini, Heni seorang warga masyarakat mengatakan jika komputer informasi itu ternyata rusak, bahkan ada yang mengatakan jika komputer tersebut sudah tidak ada[42].

Nampaknya jumlah pelanggan yang datang ke kantor pertanahan tidak tentu, artinya kadang sepi kadang ramai. Ada warga yang mengatakan pada saat pertamakali datang ke kantor pertanahan ia tidak melihat antrian panjang, dan karena loket kosong ia langsung dilayani. Tetapi pada hari berikutnya antrian masyarakat cukup panjang dan ia menunggu sampai hampir 1 jam baru mendapat

---

[42] "Ketika saya nanya ke pegawai tentang prosedur pengurusan sertifikat mereka memberi tahu secara garis besar saja. Karena saya masih bingung, mereka menyarankan agar saya membaca prosedur tersebut di dekat pintu masuk. Alternatif lain kata mereka bisa juga melalui komputer informasi yang terletak di ruang yang sama. Saat saya ke dekat pintu masuk, pas di tembok samping kiri-nya saya memang melihat informasi prosedur untuk mengurus sertifikat. Namun saya tidak melihat ada komputer. Satpam bilang komputernya rusak. Bahkan ada orang yang sedang duduk dekat situ bilang kalau komputer tersebut sudah lama ga ada. Jadi yang namanya teknologi pendukung untuk melihat informasi pelayanan sama sekali ga ada" (Wawancara 8 November 2011).

giliran ke loket. Kebanyakan yang datang ke kantor pertanahan adalah pegawai kantor notaris.

Berbicara tentang komunikasi pegawai dengan masyarakat, semua pegawai, khususnya mereka yang bertugas di bagian pelayanan dan langsung berhadapan dengan masyarakat dituntut untuk mampu berkomunikasi dengan baik kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Dengan komunikasi yang baik diharapkan masyarakat akan paham apa yang disampaikan oleh pegawai petugas pelayanan. Dan hal tersebut memang dilaksanakan oleh pegawai kantor pertanahan melalui bahasa dan tingkah laku yang baik serta ucapan yang sopan. Komunikasi tersebut terbatas pada komunikasi langsung secara tatap muka.

Menurut Kepala Sub Seksi Penetapan Hak, selama ini komunikasi kami dengan masyarakat tidak ada masalah. Jika ada yang mau ditanyakan masyarakat datang sendiri ke kantor pertanahan. Kami juga menginformasikan segala hal yang berkaitan dengan masalah pertanahan di Bandar Lampung melalui koran, radio, dan tv lokal (wawancara 3 November 2011).

Jika masyarakat mendapat perlakuan yang tidak menyenangkan atau tidak puas dengan pelayanan yang diberikan pegawai kantor pertanahan, masyarakat dapat menyampaikan pengaduan melalui loket informasi dan pengaduan yang ada di kantor pertanahan dan biasanya langsung ditanggapi. Menurut Hilman (wawancara, 4 November 2011), mereka menyadari banyaknya keluhan dari masyarakat yang bernada miring tentang pelayanan yang diberikan. Karena itu, untuk meningkatkan mutu pelayanan kami kepada masyarakat dan sebagai bentuk apresiasi kami kepada masyarakat, masyarakat dapat menghubungi loket informasi, bukan saja untuk mengetahui syarat-syarat dan prosedur untuk

membuat sertifikat, tetapi loket informasi itu disiapkan pula jika ada komplain dari masyarakat terkait pelayanan yang kami berikan.

Hasil observasi memperlihatkan jika ada keluhan dari masyarakat terkait permasalahan tanah mereka, pegawai menanggapi dengan baik. Mereka menanggapi keluhan tersebut dengan cara mendengarkan apa yang disampaikan, kemudian jika mereka dapat mengatasinya, mereka akan mengatakan bagaimana sebaiknya yang harus dilakukan masyarakat. Umumnya pegawai mengatakan bahwa semuanya berdasarkan juklak dan juknis yang sudah ditetapkan. Jika pegawai tidak sanggup menyelesaikan mereka akan meminta masyarakat mendatangi bagian informasi dan pengaduan.

Terkait dengan inforrmasi sampai sejauh mana proses pembuatan sertifikat, pegawai tidak dapat berkomunikasi secara baik kepada masyarakat. Kantor pertanahan tidak memiliki akses komunikasi agar masyarakat dapat mengetahui perkembangan proses sertifikat mereka. Ketepatan waktu pegawai dalam menyelesaikan tugasnya pada setiap tahap pelayanan yang dilalui masyarakat relatif sifatnya. Masyarakat tidak mengetahui pasti dan tidak dapat memantau sampai sejauh mana proses pembuatan sertifikat mereka. Lebih jauh mereka tidak mengetahui kapan berkas mereka selesai di satu bagian untuk kemudian masuk pada bagian lain. Yang jelas masyarakat hanya mendapat informasi jika berkas lengkap dan tanahnya tidak bermasalah maka waktu penyelesaian sertifikat akan cepat selesai. Untuk memonitor apakah permohonan sertifikat mereka tidak bermasalah atau sudah sampai mana proses sertifikat mereka berjalan, masyarakat harus beberapa kali mendatangi kantor pertanahan. Karena itu dapat dikatakan jika waktu relatif sifatnya, bisa cepat dan bisa lambat.

Masalah tidak dapatnya masyarakat memonitor proses sertifikatnya dikemukakan oleh seorang warga masyarakat yang menyatakan jika pernah mempertanyakan sampai mana proses sertifikatnya tetapi pegawai justru memintanya untuk menanyakan hal tersebut ke bagian lainnya[43].

Masyarakat hanya dapat melakukan komunikasi dengan pegawai kantor pertanahan yang bertugas di bagian pelayanan. Sedangkan komunikasi terhadap pegawai lain terutama yang bertugas di bagian belakang tidak dapat dilakukan. Hal tersebut dibenarkan oleh kepala sub bagian umum dan kepegawaian yang menyatakan bahwa secara etis sebenarnya hanya pegawai di bagian pelayanan saja yang dapat berkomunikasi dengan masyarakat, sedangkan pegawai yang bertugas di bagian lain tidak dibenarkan berhubungan dengan masyarakat secara langsung. Apalagi jika pegawai selain pegawai pelayanan tersebut berada di ruang pelayanan dan melakukan transaksi dengan masyarakat. Makanya di kantor pertanahan dibuat pintu di mana masyarakat tidak dapat masuk ke bagian dalam kantor tanpa sepengetahuan petugas keamanan apa keperluannya jika mau masuk ke dalam. Hal tersebut dimaksudkan sebagai salah satu upaya memperkecil kemungkinan terjadinya transaksi tidak resmi antara pegawai dengan masyarakat (wawancara 3 November 2011). Namun seorang ibu yang juga seorang PNS di suatu instansi pemerintah mengatakan hal berbeda dengan apa yang dinyatakan di

---

[43] "Kalau komunikasi pegawai secara langsung memang sudah baik. Kalau kita tanya mereka bisa memberikan jawaban dengan baik. Tapi kalau kita mau tau sampai di mana ya proses sertifikat kita...wah jangan berharap deh..waktu itu saya sempat diocehin seorang pegwai, dia bilang kan belum waktunya jadi tunggu aja. Saya tanya kepegawai lain katanya coba kan sudah di bagian pengukuran. Saya ke bagain pengukuran katanya arsip/berkas lagi dipinjam bagian lain, jadi saya disuruh bersabar aja...padahal saya hanya mau tau aja proses serrtifikat saya sampai di mana... siapa tau ada masalah kan saya bisa cepat persiapkan supaya sertifikatnya juga cepat selesai (wawancara 4 November 2011)"

atas. Ia justru mengatakan baik pegawai ataupun masyarakat dapat saja masuk ke ruang pelayanan[44].

Dari hasil observasi, masyarakat diarahkan untuk mengurus berbagai keperluan mereka yang berkaitan dengan pengurusan tanah hanya melalui loket. Tidak ada akses bagi masyarakat untuk masuk ke bagian dalam kantor karena hanya pegawai kantor pertanahan saja yang bisa masuk melalui pintu yang sudah dimodifikasi sehingga pegawai dengan kartu pegawai saja yang dapat masuk melalui pintu tersebut. Jika masyarakat atau pihak lain di luar kantor pertanahan ada urusan di dalam atau ingin menemui pegawai yang berada di dalam, satpam akan membantu untuk membukakan pintu tersebut. Karena itu, sekalipun tidak dibenarkan adanya pegawai atau orang luar kantor yang berseliweran di ruang pelayanan, namun dari pantauan penulis hal tersebut dapat terjadi. Dengan kata lain, akses untuk masuk ke dalam kantor pertanahan, khususnya ke dalam ruang pelayanan bukanlah hal yang sulit.

Berkaitan dengan kebijakan pengembangan pegawai, di kantor pertanahan ada kebijakan pengembangan pegawai. Bentuk kebijakan pengembangan pegawai tersebut adalah pegawai difasilitasi untuk mengikuti pelatihan-pelatihan dan kesempatan untuk mendapatkan beasiswa melanjutkan pendidikan. Namun karena anggaran terbatas, belum semua pegawai dapat menikmati kebijakan tersebut.

---

[44] "ah mbak ini...itu-kan teorinya. Memang aturan mengatakan kalau pegawai ga boleh nerima apapun dalam bentuk apapun dan dengan alasan apapun dari masyarakat yang sesungguhnya untuk memperlancar urusan masyarakat tersebut. Tapi tetep ajalah berlangsung. Tuh mbak liat sendiri (sambil menunjuk beberapa pegawai kantor pertanahan yang berjalan/berseliweran dengan masyarakat di sekitar ruang pelayanan)" (wawancara, 4 November 2011).

Adanya kebijakan pengembangan pegawai akan meningkatkan keterampilan/profesionalisme pegawai, khususnya dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dengan bertambahnya wawasan akan mendorong pola pikir dalam menelaah dan menganalisa, dengan harapan dapat memberikan pelayanan yang lebih baik. Hal ini karena dengan kebijakan tersebut pegawai telah diberikan kesempatan untuk menambah ilmu, wawasan dan pengalaman dan hal tersebut akan memotivasi pegawai untuk bekerja lebih baik lagi.

Kebijakan pengembangan pegawai yang mampu mendukung kinerja pegawai untuk memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat, khususnya dalam pelayanan sertifikat hak milik adalah pelatihan khusus untuk pegawai pemberi layanan (yang berada di loket), pelatihan teknologi, pelatihan keuangan dan kursus tentang pengukuran.

Berbicara kepuasan memang relatif sifatnya. Begitu juga bekerja di kantor pertanahan. Jika dapat mengerjakan pekerjaan tepat waktu dan membuat masyarakat puas serta senang dengan pekerjaan mereka, tentu saja hal tersebut merupakan kepuasan tersendiri bagi mereka. Dan jika dihubungkan dengan gaji ada yang cukup dan ada yang kurang. Namun bagaimanapun mereka berharap jika akan ada kenaikan gaji. Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak menyatakan jika para pegawai sering mengeluh karena merasa gajinya kurang sesuai dengan beban tugas mereka. Memang masalah gaji dan kepangkatan sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu berdasarkan pangkat dan golongan ruang. namun pekerjaan di kantor pertanahan ini lebih berat apalagi banyak tugas luarnya, dan honor tugas luar itu kurang memadai (wawancara 1 November 2011).

Faktor lain yang sering dikeluhkan pegawai dalam bekerja yaitu sarana dan prasarana yang tidak menunjang dalam pekerjaan. Afrizal menambahkan pegawai mengeluhkan pekerjaan yang banyak namun tidak didukung oleh kapasitas pegawai selain SDM yang kurang mendukung (wawancara 3 November 2011).

GLOSARIUM

Calo	:	Orang yang menjadi perantara dan memberikan jasanya untuk menguruskan sesuatu berdasarkan upah, perantara, makelar.
Bantuan Hukum *(Advokasi)*	:	Jasa memberi bantuan dengan bertindak sebagai pembela dari seseorang yang bersangkutan dalam perkara pidana maupun sebagai kuasa dalam perkara perdata atau tata usaha negara dimuka pengadilan dan atau memberi nasihat diluar pengadilan
Diskriminasi Pelayanan	:	Pelayanan yang tidak adil terhadap individu tertentu
Etika pegawai	:	Nilai-nilai moral yang mengikat seorang ayau sekelompok karyawan dalam mengatur sikap, tindakan ataupun ucapannya
Pengukuran dan Pemetaan Hanah	:	Kegiatan yang dilakukan oleh petugas Badan Pertanahan Nasional untuk menghitung dan mengeahui liuas tanah masyarakat yang mengajukan permohonan pembuatan sertifikat tanah.