

**ANALISIS KEBIJAKAN PELAYANAN ADMINISTRASI
PEMBUATAN SERTIFIKAT TANAH (PRONA) DI KOTA
BANDAR LAMPUNG**

Oleh :

Dra. Agustuti handayani, MM



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
UNIVERSITAS BANDAR LAMPUNG**

2018



UNIVERSITAS BANDAR LAMPUNG
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
Jl. Zainal Abidin PagarAlam No. 26 Telp. (0721)701979 Bandar Lampung 35142

SURAT TUGAS

NOMOR : 022/U/FISIP-UBL/V/2018

Sesuai dengan program kerja Lembaga Penelitian Pengabdian Masyarakat Universitas Bandar Lampung tahun 2018, maka dengan ini Dekan FISIP Universitas Bandar Lampung menugaskan kepada :

Nama : Dra. Agustuti Handayani, MM
Jabatan Akademik : Lektor
Pekerjaan : Dosen tetap FISIP Universitas Bandar Lampung
Alamat : Jln. Kelud I No.168 Perumnas Way Halim Kota Bandar Lampung

Untuk mengadakan Kegiatan Penelitian, Pada Badan Pertanahan Negara Kota Bandar Lampung dengan judul:

“ Analisis Pelayanan Pembuatan Sertifikat Tanah (PRONA) Di Kota Bandar Lampung

Demikian surat tugas ini agar dapat dilaksanakan dengan baik serta penuh tanggung jawab.

Ditetapkan di : Bandar Lampung

Pada Tanggal : 03 Mei 2018

Dekan FISIP-UBL



Dr. Vad. Lustiadi, M.Si

HALAMAN PENGESAHAN

1. a. Judul Penelitian : Analisis Kebijakan Pelayanan Pembuatan Sertifikat Tanah (PRONA) di Kota Bandar Lampung
b. Bidang Ilmu : Ilmu Administrasi
f. Ketua Penyuluhan :
b. Nama Lengkap : Dra. Agustuti Handayani, MM
c. Jenis Kelamin : Perempuan
d. Pangkat/Gol/NIP : III/c
e. Jabatan Fungsional : Lektor
f. Fakultas/Prodi : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik/ Ilmu Administrasi Publik
g. Perguruan Tinggi : Universitas Bandar Lampung
h. Bidang Keahlian : Ilmu Administrasi
i. Waktu Penelitian : Mei s/d Agustus 2018
j. Lokasi Penelitian : BPN
k. Biaya Kegiatan : Rp. 8.000.000.-
l. Sumber Dana : Mandiri

Bandar Lampung, 10 Agustus 2018

Mengetahui :

Dekan



Dr. Yadi Lustiadi, MSi

Pelaksana

Dra. Agustuti Handayani, MM

Mengetahui,

 Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LPPM) UBL

Kepala

Dr. Hendri Duanan, SE., MM

**LEMBAR PERNYATAAN PENGESAHAN
HASIL VALIDASI KARYA ILMIAH**

Yang bertandatangan di bawah ini Pimpinan Perguruan Tinggi Universitas Bandar Lampung menyatakan dengan sebenarnya bahwa **karya ilmiah** yang diajukan sebagai bahan penilaian penetapan angka kredit dalam sertifikasi dosen atas nama :

N a m a : Dra. Agustuti Handayani, M.M
NIDN : 0222086701
Tempat, tanggal lahir : Tanjung Karang 22 Agustus 1967
Pangkat, golongan ruang, TMT : III C
Jabatan TMT : Lektor
Bidang Ilmu / Mata Kuliah : Administrasi Negara
Jurusan / Program Studi : Ilmu Adm. Negara
Unit Kerja : FISIP - Universitas Bandar Lampung

Telah diperiksa dan divalidasi dengan baik, dan kami turut bertanggung jawab bahwa **karya Ilmiah** tersebut telah memenuhi syarat kaidah ilmiah, norma akademik, dan norma hukum, sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Plagiat di PerguruanTinggi.

Demikian surat pernyataan ini saya buat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Bandar Lampung, 06 Agustus 2018

Pimpinan PTS
a.n. Rektor UBL
Wakil I Bidang Akademik



Dr Ir. Hery Riyanto, M.T



UNIVERSITAS BANDAR LAMPUNG
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN PADA MASYARAKAT
(LPPM)
Jl. Z.A. Pagar Alam No : 26 Labuhan Ratu, Bandar Lampung Tlp: 701979
E-mail : lppm@ubl.ac.id

SURAT KETERANGAN

Nomor : 126 / S.Ket / LPPM-UBL / VIII / 2018

Kepala Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LPPM) Universitas Bandar Lampung dengan ini menerangkan bahwa :

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Nama | : Dra. Agustuti Handayani MM |
| 2. NIDN | : 0222086701 |
| 3. Tempat, tanggal lahir | : Tanjung Karang, 22 Agustus 1967 |
| 4. Pangkat, golongan ruang, TMT | : III/c |
| 5. Jabatan | : Lektor |
| 6. Bidang Ilmu | : Ilmu Administrasi |
| 7. Jurusan / Program Studi | : Ilmu Administrasi Publik |
| 8. Unit Kerja | : FISIPOL Universitas Bandar Lampung |

Telah melaksanakan Penelitian dengan judul

:"Analisis Pelayanan Pembuatan Sertifikat Tanah (PRONA) di Kota Bandar Lampung".

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Bandar Lampung, 09 Agustus 2018
Kepala LPPM-UBL

Dr. Hendri Dunan, SE., M.M

Tembusan:

1. Rektor UBL (sebagai laporan)
2. Yang bersangkutan
3. Arsip

RINGKASAN

ANALISIS KEBIJAKAN PELAYANAN ADMINISTRASI PEMBUATAN SERTIFIKAT TANAH (PRONA) DI KOTA BANDAR LAMPUNG

**Oleh
AGUSTUTI HANDAYANI**

Kebijakan pelayanan Administrasi pembuatan sertifikat tanah merupakan program pemerintah pusat dalam rangka memberi kepastian hukum bagi pemilik tanah adapaun permasalahan bagaimana kebijakan pelayanan administrasi pembuatan sertifikat tanah (prona) di kota Bandar Lampung dan faktor apa yang menjadi kendala dalam pelayanan administrasi pembuatan sertifikat tanah (Prona) di Kota Bandar Lampung.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yaitu dengan menggambarkan kebijakan pelayanan administrasi pembuatan sertifikat tanah (prona) di Kota Bandar Lampung, teknik pengumpulan data dengan menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi di Badan Pertanahan Kota Bandar Lampung

Hasil penelitian ini Pelaksanaan Program Prona di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dilaksanakan melalui proses persiapan yang terdiri dari kegiatan koordinasi dan penyuluhan, proses pelaksanaan yang terdiri dari kegiatan pengumpulan data yuridis, pengumpulan data fisik, pemeriksaan tanah, keputusan pemberian hak atas tanah, proses sertifikat dan penyerahan sertifikat serta laporan. Permasalahan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Kurangnya koordinasi dengan Kantor Pelayanan Perbendaharaan di Sragen mengakibatkan perbedaan persepsi dalam mekanisme pencairan dana, Mekanisme pekerjaan bendaharawan belum lancar, masih dalam tahap pembelajaran., Para camat dan Para Kepala Desa kurang mendukung karena beranggapan akan mengurangi rezeki mereka dan keterbatasan sarana dan prasarana.

Kunci : Pelayanan Administrasi, Pembuatan sertifikat

PRAKATA

Bismillahirohmanirohim

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh. Puji syukur kehadiran Allah Subhanahu wa ta'ala,yang telah memberikan nikmat umur, kesehatan, rezeki, pintu rahmat dan wawasan yang luas sehingga penelitian ini dapat terselesaikan walau masih banyak ketidak sempurnaan Tak lupa juga peneliti menghanturkan salam dan shalawat kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW yang senantiasa memberi safaat pada kita sampai di yaumul akhir Aamiin.

Terima kasih pada semua pihak yang telah memberi bantuan dan dukungan hingga penelitian ini dapat terselesaikan. pada kesempatan ini peneliti mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada :

1. Bapak Dr. Ir. Hi. M. Yusuf Sulfarano Barusman, M. BA. Sebagai Rektor Universitas Bandar Lampung
2. Bapak Dr.Yadi Lustiadi MSi. Sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bandar Lampung .
3. Bapak Dr. Malik sebagai reviewer. Yang telah banyak membeikan pengarahan.
4. Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Bandar Lampung yang Bersedia memberikan data dalam penelitian ini.

Bandar Lampung, 2016

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN RINGKASAN	iii
HALAMAN PRAKATA	iv
HALAMAN DAFTAR ISI	v

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	6

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka	7
2.1.1 Pengertian Kebijakan	7
2.1.2 Elemen – Elemen Kebijakan	12
2.1.3 Pengertian Administrasi	15
2.1.4 Pengertian Pelayanan	18
2.1.4.1 Unsur-Unsur Pelayanan Publik.....	22
2.1.4.2 Asas-Asas Pelayanan Publik	22
2.1.5 Pelayanan Administrasi Pertanahan.....	31
2.1.5.1 Sertifikat Tanah	31
2.1.5.2 Mekanisme Pengurusan Sertifikat Tanah.....	34
2.2 Kerangka Pikir	39

BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

3.1 Tujuan Penelitian.....	41
3.2 Manfaat Penelitian	41

BAB IV METODE PENELITIAN

4.1 Desain Penelitian.....	42
4.2 Fokus Penelitian	42
4.3 Instrumen Penelitian	43
4.4 Teknik Pengumpulan Data.....	44
4.5 Sumber dan Jenis Data	44
4.6 Analisis Data	45
4.7 Teknik Keabsahan Data	46

BAB V HASIL DAN LUARAN YANG DI CAPAI

5.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	47
5.1.1 Gambaran Umum Badan Pertanahan Kota Bandar Lampung.....	49
5.1.2 Visi, Misi, Maklumat, dan Motoi Kantor BPN.....	49
5.1.3 Struktur Organisasi	51
5.2 Pembahasan.....	52
5.2.1 . Kebijakan Pelayanan Administrasi Pembuatan Sertifikat tanah (Prona) Di Kota Bandar Lampung	52
5.2.2 Faktor yang menjadi kendala dalam pelayanan Administarsi Pembuatan Sertifikat (prona) di Kota Bandar Lampung	67

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan	72
6.2 Saran.....	73

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

INSTRUMEN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik saat ini menjadi isu kebijakan yang semakin strategis. Karena perbaikan pelayanan publik di Indonesia cenderung “berjalan di tempat” sementara disisi lain, implikasinya sangatlah luas mempengaruhi kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya dan lainnya. Dalam kehidupan politik, buruknya pelayanan publik mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat pada pemerintah yang teraktualisasi dalam bentuk dan demonstrasi yang tak terkontrol. Sementara itu dalam bidang sosial, pelayanan publik yang buruk ternyata mengakibatkan terganggunya psikologi masyarakat yang kian apatis terhadap pemerintah dan sesama. Akibatnya dapat terlihat melalui berbagai kerusuhan dan tindakan anarkisme diberbagai daerah. Oleh karena itulah, perbaikan sistem pelayanan publik secara berkesinambungan dan terintegrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan sangat mutlak dilakukan untuk mencapai tujuan pelayanan yang efektif (Sinambela 2006:117)

Pemerintah selaku penyedia dan penyelenggara pelayanan harus mampu untuk memberi kepuasan ke pada masyarakat karena sudah menjadi tugas pemerintah dalam pelayanan publik. Mengingat setiap masyarakat memiliki karakter yang berbeda-beda dalam menanggapi pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dan mengertikan kepuasan pelayanan yang berbeda pula. Maka dari itu, pemerintah harus mempunyai konsep strategi dalam menangani berbagai persepsi masyarakat tentang pelayanan yang diberikan oleh penyelenggaran pelayanan publik.

Sebagaimana dalam UUD Nomor 25 tahun 2009 Pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah 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. Sementara berdasarkan Kepmen PAN No. 58 tahun 2002 ada 3 bentuk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam beberapa jenis pelayanan, yaitu:

1. Pelayanan administratif
2. Pelayanan barang
3. Pelayanan jasa (Pasolong, 2007 :129)

Semua jenis pelayanan tersebut disediakan dan di berikan kepada masyarakat oleh aparatur pemerintah, baik aparatur yang berada di pusat maupun di daerah, tetapi secara umum belum banyak memuaskan masyarakat. Hal ini di karenakan pelayanan yang diberikan terlalu berbelit-belit dengan alasan tidak sesuai prosedur, banyaknya biaya pungutan, dan waktu yang sangat lama, sehingga pelayanan yang diberikan cenderung tidak efektif dan efisien (Pasolong, 2007 :129)

Adanya berbagai inovasi mengenai pelayanan telah banyak dilakukan oleh sebagian besar instansi publik. Hal ini dilakukan sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mudah serta terjangkau. Dan juga sebagai jawaban kepercayaan yang telah diberikan oleh masyarakat terhadap kinerja dari birokrasi pelayanan publik yang notabene selama ini mendapatkan “image” kurang memuaskan dari sebagian besar kalangan masyarakat yang mengurus pelayanan baik itu pelayanan perizinan maupun pelayanan non perizinan. Untuk mewujudkan hal tersebut, berbagai kebijakan, keputusan dan sederatan formulasi/inovasi baru pun digulirkan dari berbagai instansi publik (Sinambela,2006:116)

Salah satu bentuk pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah adalah pelayanan dalam penerbitan sertifikat tanah. Tanah merupakan suatu benda yang dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup manusia. Dapat dikatakan, hampir semua kegiatan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya untuk hidupnya, tetapi pada saat meninggal pun manusia membutuhkan tanah guna tempat penguburannya. Manusia selalu berhubungan dengan tanah, Karena pentingnya tanah bagi kehidupan, manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah. Penguasaan tanah diupayakan semaksimal mungkin untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Adanya penambahan jumlah penduduk tiap tahunnya, namun tak dapat diiringi dengan penambahan luas tanah memungkinkan setiap orang berupaya untuk memiliki dan menguasai tanah. Dengan demikian muncul berbagai upaya dilakukan oleh manusia untuk dapat memperoleh hak atas tanah dan tentunya mempertahankannya juga dari pihak lain.

Ada beberapa hal yang membuat akta atau sertifikat tanah menjadi penting, yaitu karena menjadi bukti otentik kepemilikan sebidang tanah oleh masyarakat. Lagipula terdapat beberapa fungsi dari akta tanah yaitu:

1. Adanya kepastian hukum;
2. Menjaga terjadinya sengketa tanah;
3. Menjaga stabilitas harga tanah;
4. Dapat dijadikan sebagai jaminan untuk melakukan peminjaman terhadap bank atau pemberi modal.

Akan tetapi, kesenjangan antara pertumbuhan jumlah penduduk dengan luas tanah tersebut memicu munculnya konflik vertikal bahkan horizontal terkait sengketa tanah. Masih banyaknya keluhan masyarakat terus mewarnai penyelenggaraan pelayanan di

bidang pertanahan. Rasa enggan dan gambaran negatif masih dirasakan masyarakat jika harus berurusan dengan Kantor Pertanahan.

Permasalahan batas tanah atau yang biasa disebut tanda batas kepemilikan tanah juga menjadi permasalahan di Kantor Pertanahan. Batas tanah bisa saja berubah atau sengaja diubah oleh pihak yang berusaha mengambil hak tanah orang lain, misalnya saja dengan menggeser patok atau batas tanah yang telah ada. Hal ini tentunya akan menjadi konflik antara pemilik tanah dengan pihak yang berusaha mengambil hak tanah tersebut. Selain permasalahan batas tanah tersebut, yang biasa terjadi adalah adanya sertifikat aspal (sertifikat asli tapi palsu). Sertifikat asli tapi palsu ini sering digunakan dalam pembuatan surat keterangan kepala desa, surat keterangan warisan, surat segel jual beli maupun sebagai jaminan hutang. Hal inilah yang membuat surat keterangan asli tapi palsu ini menjadi salah satu penyebab konflik pertanahan

Sertifikasi tanah yang biasa juga terjadi adalah adanya sertifikat tanah ganda. Permasalahan sertifikat dobel terjadi akibat kesalahan pengukuran yang bermula dari kesalahan dalam hal penunjukan batas tanah oleh pemilik yang sah. Kesalahan penunjukan batas tanah ini bisa terjadi karena ketidaksengajaan pemilik tanah atau memang pemilik tanah secara sengaja melakukan hal tersebut dengan maksud dan tujuan tertentu (Lilik Nur Hayati, 2012:4).

Kondisi semacam ini berdampak negatif karena adanya anggapan dari masyarakat tentang sulitnya mengurus sertifikat tanah ditambah dengan biaya yang mahal dan proses pelayanan yang berbelit-belit yang pada akhirnya banyak tanah yang masih belum bersertifikat. Hal ini terjadi karena masyarakat yang malas untuk mengurus hak atas tanahnya dalam memperoleh kepastian hukum atas bidang tanah yang dimilikinya dan merasa tidak terpuaskan terhadap pelayanan yang diberikan khususnya di Kantor pertanahan kabupaten pinrang. Padahal sertifikasi tanah itu sangat penting, tidak hanya

untuk legalitas kepemilikan tanah. Namun jika dilihat dari perspektif ekonomi, Sertipikat tanah dapat dimanfaatkan juga oleh masyarakat untuk mendapatkan modal usaha, sehingga masyarakat dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahterannya

Pelaksanaan program prona merupakan kegiatan Kantor Pertanahan yang berkaitan dengan Instansi lain : (Pemerintah Kota Bandar Lampung , Camat dan Kepala Desa setempat, Pemohon / masyarakat desa tempat dilaksanakannya program Prona) maka kesuksesannya dibutuhkan suatu koordinasi dan kinerja yang baik. Prona adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan pada umumnya dan di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertifikatan tanah yang dilaksanakan secara serentak bersama-sama (masal) dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

Pelaksanaan Prona dilakukan secara terpadu dan diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah yang berada di wilayah desa dan kecamatan yang telah ditunjuk dan mampu membayar biaya yang telah ditetapkan. Prona dilaksanakan secara bertahap setiap tahun anggaran yang meliputi seluruh wilayah Pemerintah Kota Bandar Lampung. Berdasarkan latar belakang maka penelitian ini berjudul : “ Analisis Kebijakan Pelayanan Administrasi Pembuatan Sertifikat Tanah (Prona) di Kota Bandar Lampung”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka dapatlah di kemukakan permasalahan ini adalah sebagai berikut

1. Bagaimana Kebijakan Pelayanan Administrasi Pembuatan Sertifikat Tanah (Prona) di Kota Bandar Lampung?
2. Aspek apa yang menjadi kendala dalam Pelayanan Administrasi Pembuatan Sertifikat Tanah (Prona) di Kota Bandar Lampung?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Menurut William Dun (1999) sebagaimana dituliskan kembali oleh Widodo J. Pudjirahardjo pada blognya tentang pengertian kebijakan mengatakan bahwa:

“Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpatatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada.”

Di dalam kamus politik yang ditulis oleh Marbun (2007) dikatakan bahwa: Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.

Siti Kurnia Rahayu (2010) mengutip pengertian kebijakan negara yang dikemukakan oleh Harol D. Lasswell dan Abraham Kaplan sebagai *a projected program of goals, values and practices*. Juga sebagai sebuah program pencapaian tujuan, nilai-nilai

dan praktek-praktek yang terarah (Lauddin Marsuni, 2006). Sedangkan Subarsono (2005:2) menulis dalam bukunya bahwa menurut Thomas Dye (1981:1) definisi kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan swasta; kebijakan publik itu menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Soeharto, 2008). Sebagai suatu keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak dan demi kepentingan rakyat.

Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak (Wikipedia, 2010).

Selanjutnya Rahayu (2010) mengintisarikan bahwa kebijakan terdiri dari unsur-unsur esensial, yaitu:

- a. Tujuan (*goal*)
- b. Proposal (*plans*)
- c. Program
- d. Keputusan
- e. Efek

Untuk dapat lebih mengenal pengertian kebijakan publik ini, menurut Suharto (2008) yang mengutip dari Young & Quinn (2002) terdapat beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik yaitu:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik dibuat oleh sebuah instansi pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan.

Kebijakan menurut Islamy (2004:67) yaitu : serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Istilah kebijakan publik lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah.

Pendapat Subarsono (2005:2) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan, definisi tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan menurut Suharno (2008:11) istilah kebijakan akan disepadankan dengan kata *policy*. Istilah ini berbeda maknanya dengan kata kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebijakan (*virtues*). Demikian Budi Winarno dan Solichin A. Wahab sepakat bahwa istilah kebijakan penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goal*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *Grand design*

Berdasarkan beberapa pendapat di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran untuk kepentingan seluruh masyarakat, yang mampu mengakomodasi nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat, baik dilakukan atau tidak dilakukan, pemahaman tersebut sejalan dengan pendapat Islamy menyatakan “Kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan demi kepentingan seluruh masyarakat.” Kebijakan Negara tersebut dapat berupa peraturan perundangundangan yang dipergunakan untuk tujuan, sasaran dari program program dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Sehingga kebijakan publik mudah untuk dipahami dan mudah diukur, bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan menurut Suharno (2008:11) yaitu :

- a. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*).
- b. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek.
- c. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan,
- d. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.
- e. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berdasarkan pengertian-pengertian kebijakan publik di atas, maka disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam pelaksanaannya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi, hal ini sejalan dengan pendapat *Easton* bahwa kebijakan mengandung nilai paksaan yang secara sah dapat dilakukan pemerintah sebagai pembuat kebijakan (Ismail Nawawi, 2009:19)

2.1.2 Elemen-Elemen Kebijakan

Tidaklah mudah membuat kebijakan publik yang baik dan benar, namun bukannya tidak mungkin suatu kebijakan publik akan dapat mengatasi permasalahan yang ada, untuk itu harus memperhatikan berbagai faktor, sebagaimana dikatakan Amara Raksasataya mengemukakan bahwa suatu kebijakan harus memuat elemen-elemen menurut Bintoro Tjokroamidjojo, (2002: 17) yaitu :

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Mengidentifikasi dari tujuan yang ingin dicapai haruslah memahami isu atau masalah publik, dimana masalahnya bersifat mendasar, strategis, menyangkut banyak orang, berjangka panjang dan tidak bisa diselesaikan secara perorangan, dengan taktik dan strategi maupun berbagai input untuk pelaksanaan yang dituangkan dalam rumusan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada, rumusan kebijakan merupakan bentuk perundang-undangan, setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik di implementasikan baik oleh pemerintah, masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat.

Joko Wididodo (2001:190) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Lebih lanjut dikatakan Anderson ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup:

a. Solusi untuk masalah publik

Kebijakan bertujuan untuk menyelesaikan masalah sosial yang secara politis diakui sebagai publik dan mengharuskan pembentukan kembali komunikasi antara pelaku sosial beberapa yang rusak atau berada di bawah ancaman.

b. Adanya kelompok sasaran yang menjadi akar masalah publik

Kelompok sasaran kebijakan (*target group*) yaitu orang atau sekelompok orang, atau organisasi dalam masyarakat yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan. Kebijakan publik berawal dari adanya tuntutan atau dukungan dari sekelompok orang dalam upaya mengatasi suatu permasalahan publik, maka dari itu mereka termasuk kedalam elemen penting dari sebuah kebijakan publik.

c. Koherensi yang disengaja

Kebijakan publik dibuat dengan arah tertentu. Ini mengandaikan teori perubahan sosial atau “model kausalitas”, di mana kebijakan akan berusaha untuk diterapkan dalam upaya untuk menyelesaikan masalah publik yang bersangkutan. Dengan kata lain terjadi adanya keterhubungan antara permasalahan yang hendak diselesaikan oleh kebijakan tersebut dengan aksi atau keputusan yang terbentuk untuk menyelesaikan permasalahan tersebut (kebijakan publik yang dikeluarkannya)

d. Keberadaan beberapa keputusan dan kegiatan

Kebijakan publik ditandai oleh sekelompok tindakan yang melampaui tingkat keputusan tunggal maupun khusus, namun tetap dari gerakan sosial umum. Poin ini berarti bahwa suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek.

e. Program Intervensi

Kebijakan publik, adanya suatu intervensi dari pihak-pihak tertentu merupakan hal yang biasa asalkan intervensi yang dilakukan tersebut tidak spesifik atau tidak terlalu berpihak pada kepentingan dari pihak yang mengintervensi tersebut. Artinya bahwa kebijakan publik tersebut masih harus lebih besar berpihak pada kelompok sasaran.

f. Peran kunci dari para aktor publik

Kebijakan publik diperlukan adanya para aktor publik yang memang diberi legitimasi / berkapasitas untuk menetapkan kebijakan tersebut. Jika suatu kebijakan tidak ditetapkan oleh pihak yang diberi wewenang dalam hukum untuk menetapkan kebijakan publik maka kebijakan yang dikeluarkan tidak dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan publik, namun bisa disebut sebagai suatu kebijakan korporasi atau kebijakan individu saja.

g. Adanya langkah-langkah formal

Kebijakan publik mengasumsikan produksi atau output dimaksudkan untuk menyalurkan perilaku kelompok atau individu. Dalam hal ini, definisi tentang sebuah kebijakan publik adalah adanya fase implementasi konkret untuk ukuran memutuskan. Namun, dalam kasus tertentu, analisis kebijakan menunjukkan kegagalan aktor politik-administratif untuk campur tangan atau kurangnya jalan lain untuk instrumen intervensi tertentu.

h. Keputusan dan kegiatan yang menyebabkan hambatan

Banyak diantara kebijakan publik yang dikeluarkan aktor politik-administratif sering koersif. Dengan demikian, intervensi publik banyak yang saat ini diimplementasikan melalui prosedur antara negara dan otoritas publik (pengelolaan sampah, pemeliharaan jalan, pembangunan daerah), antara, misalnya, yayasan negara dan perusahaan swasta atau publik atau koperasi (layanan kontrak untuk perusahaan

yang memenuhi fungsi publik seperti rumah sakit; perusahaan waralaba transportasi, pendidikan perusahaan dll).

Elemen-elemen diatas memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain yakni pertama-tama adanya aduan-aduan yang diaspirasikan oleh suatu kelompok sasaran atau permasalahan yang dilihat langsung oleh pemerintah kemudian permasalahan tersebut ditampung oleh aktor publik yang berkapasitas membuat kebijakan publik. Aduan-aduan tersebut dicarikan solusinya, dengan mempertimbangkan adanya intervensi dalam pembuatannya (misalnya adanya kerjasama dengan pihak swasta) dalam rangka melancarkan implementasinya kelak. Kemudian solusi-solusi tersebut disusun menjadi terpadu dan kemudian diimplementasikan. Pengimplementasian kebijakan ini kemudian diterapkan oleh kelompok sasaran yakni untuk membentuk perilaku kelompok sasaran dalam rangka mengatasi persoalan yang muncul di awal tadi. Berdasarkan elemen yang terkandung dalam kebijakan tersebut, maka kebijakan publik dibuat adalah dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan.

2.1.3 Pengertian Administrasi

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik menetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

Menurut Handyaningrat (2002:2) dalam bukunya Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen sebagai berikut : Administrasi secara sempit berasal dari

kata *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

Administrasi dalam arti luas berasal dari kata Administration (bahasa Inggris) yang dikemukakan beberapa ahli dan dikutip oleh Soewarno Handayani dalam bukunya Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (2002:2). Administrasi dalam arti luas. Leonard D. White dalam bukunya *Introduction to The Study of Public Administration* mengatakan : *Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale... etc.* (Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara, swasta, sipil, atau militer, usaha besar atau kecil, dan sebagainya).

Proses administrasi pada umumnya memerlukan dua orang atau lebih dan kelompok yang terdiri dari kelompok-kelompok yang berada dalam suatu negara, yang bekerja di bidang swasta, bidang sipil atau bidang militer yang bekerja sama dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya.

William H. Newman dalam bukunya *Administrative Action* mengemukakan bahwa: *Administration has been defined as the guidance, and leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal.* (Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dari usaha-usaha kelompok individu-individu guna tercapainya tujuan bersama).

Definisi tersebut menjelaskan administrasi memerlukan sebuah tindakan yang dapat berupa bimbingan, kepemimpinan, pengawasan yang efektif yang merupakan fungsi-fungsi administrasi untuk mencapai suatu tujuan bersama yang sudah ditentukan.

Menurut H.A. Simon dkk. dalam bukunya *Public Administration* bahwa: *Administration as the activities of group cooperating to accomplish common goals.* (Administrasi adalah sebagai kegiatan dari pada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama).

Definisi tersebut menjelaskan administrasi memerlukan sebuah kerja sama antara dua orang atau lebih ataupun kelompok-kelompok kepentingan tertentu yang mengadakan pertemuan antar kelompok-kelompok tertentu agar dapat menyelesaikan tujuan bersama.

The Liang Gie (2009:9) dalam bukunya administrasi perkantoran modern mengatakan bahwa : “Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.”

Administrasi secara luas tersebut menjelaskan bahwa serangkaian kegiatan yang memerlukan proses kerja sama dan bukan merupakan hal yang baru karena dia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia.

Menurut Siagian (2008:2) dalam buku Filsafat Administrasi mengatakan: “Administrasi adalah satu keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Jadi, dapat disimpulkan dari beberapa pengertian tentang administrasi oleh pendapat para ahli di atas bahwa pada dasarnya administrasi merupakan kegiatan dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu melalui suatu

kerjasama di dalam suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

2.1.4 Pengertian Pelayanan

Pelayanan adalah kunci keberhasilan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang bersifat jasa. Peranannya akan lebih besar dan bersifat menentukan manakala kegiatan-kegiatan jasa di masyarakat itu terdapat kompetisi dalam usaha merebut pasar dan langganan. Menurut kamus umum bahasa Indonesia, karya WJS Poerwadarminta, pelayanan adalah menolong menyediakan segala apa yang diperlukan orang lain, seperti tamu atau pembeli. Menurut Prasajo (2006:18), Pelayanan merupakan respons terhadap kebutuhan manajerial yang akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginka. Sedangkan Menurut Moenir , pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.

Dari pengertian tersebut dapat dimaknai bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan

Pengertian pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (Sinambela, 2006:5). Adapun pelayanan publik menurut moenir “Pelayanan umum adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu”.(Moenir,2000:16)

Menurut UUD Nomor 25 tahun 2009 Pasal 1 ayat 1, Pelayanan publik adalah 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. Menurut Kepmen PAN nomor 25 Tahun 2004 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lima dimensi karakteristik yang digunakan dalam memberikan penilaian mengenai pelayanan yang diberikan perusahaan. beberapa kriteria yang secara garis besarnya menurut Ratminto & Atik Septi Winarsih (2013: 57) adalah:

1. Tangibles (bukti langsung), yaitu meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
2. Reliability (Kehandalan), yaitu kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan serta sesuai dengan yang telah dijanjikan.
3. Responsiveness (Daya tanggap), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Assurance (Jamianan), yaitu mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
5. Empathy (Empati), yaitu meliputi kemudahan dalam hubungan, komunikasi yang baik, dan perhatian yang tulus terhadap kebutuhan para pelanggan.

Demikian pula dalam pelayanan publik, yang dikutip dalam (A. Batinggi & Badu Ahmad.) menyatakan peningkatan kualitas pelayanan perlu dilakukan secara terus-menerus dalam rangka menjaga kepuasan konsumen. untuk mewujudkan pelayanan yang mampu memuaskan masyarakat pelanggan, hal-hal berikut harus diperhatikan menurut Mustopadidjaja (2003 :189)

a. Visi dan misi pelayanan

Visi pelayanan merupakan komitmen dari seluruh manajemen terhadap kualitas pelayanan yang akan disediakan. Visi sifatnya sangat umum dan memiliki jangkauan jauh ke depan. Visi kemudian dijabarkan ke dalam misi yang sifatnya lebih operasional. Baik visi maupun misi disusun atas dasar perkembangan kebutuhan masyarakat pelanggan maupun perubahan lingkungannya.

b. Tujuan dan sasaran pelayanan

Meskipun misi sifatnya lebih operasional dibandingkan visi, tetapi dalam mewujudkan diperlukan tahapan pencapaiannya melalui rencana tindak. Oleh karena itu, dalam jangka menengah misi dijabarkan kedalam tujuan. Selanjutnya, tujuan dijabarkan kedalam sasaran-sasaran yang terukur dan siap dioperasionalkan pencapaiannya. Dalam menentukan tahapan pencapaian tersebut, selain dengan melihat kemampuan internal maka masyarakat pelanggan selalu menjadi pertimbangan utama.

Penetapan tujuan dan sasaran dapat dilihat dari perspektif internal maupun eksternal. Dari perspektif itu, tujuan dan sasaran diarahkan untuk meningkatkan kapasitas organisasi dalam memberikan pelayanan yang mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat pelanggan. Sedangkan dari perspektif eksternal, tujuan dan sasaran diarahkan untuk menciptakan kepuasan masyarakat pelanggan

c. Standar pelayanan dan Ukuran Keberhasilan Pelayanan

Standar-standar diperlukan dalam kaitan komitmen unit pelayanan terhadap pelanggan. Standar-standar tidak hanya meliputi standar produk pelayanan tetapi juga standar operasi yang memungkinkan setiap petugas pelayanan mampu melaksanakan tugasnya sesuai dengan petunjuk yang jelas dan baku. Standar-standar secara internal dapat ditentukan sesuai dengan kemampuan unit pelayanan dengan memadukan

harapan pelanggan. Penetapan standar-standar pada dasarnya dapat memberikan informasi tentang ukuran –ukuran keberhasilan pelayanan sekaligus menunjukkan sejauh mana kapasitas organisasi pelayanan mampu memberikan pelayanan yang memuaskan kepada pelanggan. Bahkan untuk keperluan pelayanan yang mendunia (worldwide), standar-standar pelayanan dapat dibuat sesuai dengan standar-standar yang berlaku secara internasional. Standar-standar ditetapkan sebagai salah satu cara untuk memenuhi harapan masyarakat, bahkan melebihi harapan masyarakat, maka pelayanan dimaksud dapat dikatakan prima (*excellent*).

Standar-standar pelayanan perlu ditetapkan dengan tujuan:

- a) Menjadi alat monitoring dan analisis terhadap kinerja pelayanan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan,
- b) Menjadi alat komunikasi yang efektif antara masyarakat dengan penyedia layanan,
- c) Memberikan fokus yang jelas,
- d) Memberikan informasi mengenai akuntabilitas pelayanan yang harus dipertanggung jawabkan oleh unit penyedia layanan,
- e) Menjadi alat bagi pengambilan keputusan.

Standar-standar ditetapkan dengan tahap-tahap sebagai berikut:

- a) Mengetahui secara jelas pelayanan yang diberikan;
- b) Melakukan konsultasi dengan pelanggan, pegawai, dan stakeholder;
- c) Menetapkan standar;
- d) Mengembangkan pelaporan kinerja;
- e) Memberdayakan seluruh elemen dalam unit pelayanan; dan
- f) Mengomunikasi standar

2.1.4.1 Unsur-Unsur Pelayanan Publik

Proses kegiatan pelayanan publik terdapat beberapa faktor atau unsur yang mendukung jalannya kegiatan. unsur-unsur tersebut antara lain menurut Moenir (2000:16)

a. Sistem, Prosedur dan Metode

Yaitu di dalam pelayanan publik perlu adanya sistem informasi , prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan

b. Personil, terutama ditekankan pada perilaku aparatur; dalam pelayanan publik aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.

c. Sarana dan prasarana Dalam pelayanan publik diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik. Misalnya ruang tunggu, tempat parkir yang memadai.

d. Masyarakat sebagai pelanggan Dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya

2.1.4.2 Asas-Asas Pelayanan Publik

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional, kemudian Lijan Poltak Sinambela(2008:6) mengemukakan asas-asas dalam pelayanan publik tercermin dari:

a. Transparansi. Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

b. Akuntabilitas.Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

- c. Kondisional. Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Keamanan Hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan Hak dan kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing- masing pihak.

Proses kegiatan pelayanan diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip pelayanan publik menurut keputusan MENPAN No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 antara lain adalah :

- a. Kesederhanaan. Prosedur pelayanan publik tidak berbelit- belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

- f. Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
- h. Kemudahan akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopan dan keramahan. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan lain- lain.

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam- macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam. Berdasarkan keputusan MENPAN No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain :

- a. Pelayanan administratif . Ppelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumendokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi

- (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.
- b. Pelayanan barang. Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
 - c. Pelayanan jasa. Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Kegiatan pelayanan publik diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Instansi pemerintah merupakan sebutan kolektif meliputi satuan kerja atau satuan orang kementerian, departemen, lembaga, pemerintahan non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi dan tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum. Kegiatan pelayanan publik atau disebut juga dengan pelayanan umum, yang biasanya menempel di tubuh lembaga pemerintahan dinilai kurang dapat memenuhi tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat, sebagai konsumen mereka.

Salah satu yang dianggap sebagai biang keladinya adalah bentuk orang birokrasi, sehingga birokrasi seperti dikemukakan oleh Achmat Batinggi (1999:53) adalah :
“Merupakan tipe dari orang yang dimaksudkan untuk mencapai tugas- tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.”

Konsep birokrasi bukan merupakan konsep yang buruk. Organisasi birokrasi mempunyai keteraturan dalam hal pelaksanaan pekerjaan karena mempunyai pembagian

kerja dan struktur jabatan yang jelas sehingga komponen birokrasi mempunyai tanggung jawab dan wewenang untuk melaksanakan kewajibannya. Pelaksanaan pekerjaan dalam orang birokrasi diatur dalam mekanisme dan prosedur agar tidak mengalami penyimpangan dalam mencapai tujuan orang. Dalam organisasi birokrasi segala bentuk hubungan bersifat resmi dan berjenjang berdasarkan struktur orang yang berlaku sehingga menuntut ditaatinya prosedur yang berlaku pada orang tersebut.

Adapun yang menjadi ciri ideal birokrasi menurut Max Weber seperti yang dikutip dan diterjemahkan oleh Ahmad Batingi (1999: 53) antara lain adalah : a) pembagian kerja yang kurang jelas, b) Adanya hierarki jabatan, c) Adanya pengaturan sitem yang konsisten, d) Prinsip *formalistic impersonality*, e) Penempatan berdasarkan karier, f) Prinsip rasionalitas, Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat.

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan. Untuk menciptakan kegiatan pelayanan publik yang berkualitas, maka Menteri Pendayagunaan Negara menerbitkan keputusan No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 mengenai pola penyelenggaraan pelayanan publik, yang antara lain :

- a. Fungsional. Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
- b. Terpusat. Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- c. Terpadu.

- 1) Terpadu Satu Atap Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.
- 2) Terpadu Satu pintu. Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
- 3) Gugus Tugas. Petugas pelayanan secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

Berkaitan dengan upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi kegiatan pelayanan publik, maka diperlukan suatu aktivitas manajemen. Aktivitas manajemen adalah aktivitas yang dilakukan oleh manajemen yang mampu mengubah rencana menjadi kenyataan, apakah rencana itu berupa rencana produksi atau rencana dalam bentuk sikap dan perbuatan (Moenir, 2000:16)

Aktivitas manajemen memang subyektif, karena manajemen berhadapan dengan unsure organisasi yang terdiri dari manusia, dana, peralatan, bahan, metode dan pasar (bagi orang bisnis). Namun dalam hal manajemen pelayanan yang dihadapi oleh manajemen yang utama antar lain adalah manusia (pegawai) dengan segala tingkah lakunya.

Manajemen pelayanan umum oleh A.S. Moenir (1995: 204) didefinisikan sebagai “manajemen yang proses kegiatan diarahkan secara khusus pada terselenggaranya pelayanan guna memenuhi kepentingan umum atau kepentingan perseorangan, melalui cara- cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani.” Selain dapat berjalan dengan

baik, manajemen pelayanan umum/ publik harus dapat mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.

Sasaran manajemen pelayanan umum sederhana saja yaitu kepuasan. Meskipun sasaran itu sederhana tapi untuk mencapainya diperlukan kesungguhan dan syarat- syarat yang seringkali tidak mudah dilakukan. Hal ini berkaitan dengan masalah kepuasan yang tidak dapat diukur secara pasti tetapi relatif. Mengenai sasaran dari kegiatan pelayanan umum, mengemukakan sasaran utama pelayanan umum, menurut Moenir (2006:165) yaitu

- a. Layanan. Agar layanan dapat memuaskan orang atau sekelompok orang yang dilayani, maka petugas harus dapat memenuhi empat syarat pokok yakni : (a) tingkah laku yang sopan, (b) cara menyampaikan sesuatu berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, (c) waktu penyampaian yang tepat dan, (d) keramah tamahan.
- b. Produk. Yang dimaksud dengan produk dalam hubungan dengan sasaran pelayanan umum yaitu kepuasan dapat berbentuk :
 - 1) Barang. yaitu sesuatu yang dapat diperoleh melalui layanan pihak lain, misalnya barang elektronik dan kendaraan.
 - 2) Jasa. Produk jasa yang dimaksud adalah suatu hasil yang tidak harus dalam bentuk fisik tetapi dapat dinikmati oleh panca indera dan atau perasaan (gerak, suatu, keindahan, kenyamanan, rupa) disamping memang ada yang bentuk fisiknya dituju.
 - 3) Surat- surat berharga. Kepuasan berikut ini menyangkut keabsahan atas surat- surat yang diterima oleh yang bersangkutan. Keabsahan surat sangat ditentukan oleh proses pembuatannya berdasarkan prosedur yang berlaku dalam tata laksana surat pada instansi yang bersangkutan.

Ditinjau dari segi aktivitasnya dalam kaitan dengan fungsi pelayanan, aktivitas manajemen yang menonjol diantara aktivitas- aktivitas yang dilakukan menurut antara lain Moenir (2000:164) ialah :

- a) Aktivitas menetapkan sasaran dalam rangka pencapaian tujuan Aktivitas yang menonjol dalam manajemen pelayanan umum adalah menetapkan sasaran untuk mencapai tujuan organisasi serta menetapkan cara yang tepat serta melaksanakan pekerjaan dan menyelesaikan masalah.
- b) Menetapkan cara yang tepat

Aktivitasnya manajemen yang kedua adalah menetapkan cara bagaimana yang tepat untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam hal ini termasuk menetapkan teknik pencapaian, prosedur dan metode. Khusus dalam tugas- tugas pelayanan soal prosedur dan metode harus benar- benar menjadi perhatian manajemen, karena hal ini akan menentukan kualitas dan kecepatan dalam pelayanan, baik pelayanan manual maupun pelayanan dengan menggunakan peralatan. Mengenai teknik tercapainya tujuan, juga menuliskan beberapa teknik manajemen yang perlu diketahui, antara lain :

- 1) Manajemen dengan sasaran (*Management by Objective= MBO*) Teknik ini menggunakan pendekatan pada sasaran orang yang dijabarkan lebih lanjut menjadi sasaran unit kerja yang paling kecil. Unit- unit kerja tersebut setelah mengetahui sasaran yang akan dituju, lalu membuat rencana pencapaian dan pengendaliannya bersama dengan unit tingkah atasnya.
- 2) Manajemen hasil (*Management by Result= MBR*) Dalam teknik MBR ini masalah kewenangan dalam pengambilan keputusan, dilakukan melalui system delegasi karena di situlah letak kelangsungan proses kegiatan hingga tercapai hasil di negara (result).

- 3) Manajemen dengan system (*Management by system= MBS*) Mbs mencapai sasaran melalui mekanisme system, karena itu system dengan prosedur dan metodenya menjadi perhatian utama untuk ditata. Teknik MBS ini lebih tepat penerapannya di bidang kegiatan yang sifatnya pelayanan, karena faktor utama tertuju pada proses, (pelayanan adalah proses)
- 4) Manajemen dengan motivasi (*Management by Motivation*) Teknik MBM mendasarkan pendekatan utama pada pencapaian sasaran melalui system motivasi. Berbagai macam motivasi dikembangkan baik yang bersifat material maupun non material sehingga mampu menjadi alat perangsang aktivitas yang bersifat tetap.
- 5) Manajemen dengan pengecualian (*Management by Exception= MBE*) Penekanan yang dipakai teknik MBE ini ialah bahwa dalam pengelolaan organisasi selalu ada hal- hal yang secara strategis tidak dapat dilimpahkan pada orang lain dan tetap berada ditangan pimpinan organisasi, meskipun secara teori dilimpahkan wewenang itu dimungkinkan karena dalam susunan organisasi ada pejabat yang mengurusnya dan bertanggungjawab. Wewenang atau tugas yang tidak dilimpahkan itulah yang disebut pengecualian dalam teknik MBE ini.

c) Melaksanakan pekerjaan

Dalam pelaksanaan kegiatan ini penting yang harus diperhatikan ialah bahwa manajemen harus senantiasa siap memecahkan setiap masalah yang timbul dan sekaligus memutuskan keputusan yang diambil manajemen hendaknya benar-benar memecahkan persoalan dan dapat dilaksanakan, serta memenuhi maksud yang terkandung dalam inti masalah.

d) Mengendalikan kegiatan atau proses pelayanan

Pengendalian agak berbeda dengan pengawasan, meskipun keduanya masuk dalam jaringan kegoatan manajemen. Perbedaan itu terletak pada unsure tanggung jawab.

Pada pengendalian, unsure ini jelas kelihatan sehingga pengendalian menjadi dinamis, disamping unsur- unsur tujuan, rencana kegiatan dan standar. Dalam pengendalian memang termasuk kegiatan pemantauan sebagai salah satu fungsi manajemen, tetapi tidak membawa misi tanggung jawab sebagaimana kegiatan pengendalian.

Pengawasan adalah suatu proses kegiatan yang berisi pengukuran, perbandingan dan perbaikan serta berorientasi pada masa datang. Aktivitas pengendalian pelaksanaan tugas pelayanan umum harus selalu dilakukan sejak permulaan sampai berakhirnya tugas itu.

e) Mengevaluasi pelaksanaan tugas atau pekerjaan.

Evaluasi pelaksanaan kegiatan dapat dilakukan melalui system lapangan dan pengamatan di lapangan. Cara lain yang dapat ditempuh untuk evaluasi pelaksanaan tugas pelayanan umum antara lain : menyediakan kotak saran atau pengaduan untuk menampung segala jenis keluhan atau saran dari masyarakat mengenai pelaksanaan pelayanan.

2.1.5 Pelayanan Administrasi Pertanahan

Tanah atau “*soil*” (Bhs Inggris) menurut ahli pertanian yaitu bagian daratan Bumi yang tipis yang merupakan media bagi vegetasi, menurut pendapat ahli geologi tanah sebagai lapisan batuan paling atas, sedangkan menurut ahli ekonomi tanah adalah salah satu aspek ekonomi.

Lahan: “*land*” (Bhs Inggris), yaitu tanah beserta faktor-faktor fisik lingkungannya, seperti lereng, hidrologi, iklim dsb.²³ Dalam bidang pertanahan yang dimaksud dengan tanah adalah lahan, sehingga muncul kosakata pendaftaran tanah, bukan pendaftaran lahan.

Pertanahan yaitu suatu kebijakan yang digariskan oleh pemerintah di dalam mengatur hubungan antara tanah dengan orang agar tercipta keamanan dan ketentraman dalam mengelola tanah tersebut sehingga tidak melampaui batas.

Masalah keperdataan tentang pertanahan setelah diurus oleh Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya akan diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara untuk penyelesaiannya. Segala keputusan di PTUN tidak dapat lagi dirubah dan diganggu gugat. Oleh karena itu betapa pentingnya untuk mendapatkan kekuatan hukum tentang pertanahan agar tidak terjadi masalah. Oleh karena itu demi terjadinya ketertiban di bidang pertanahan pemerintah mengusulkan administrasi pertanahan yang terpadu dan terencana.

Administrasi pertanahan yakni menuju kepada penerimaan kegiatan sektor publik untuk mendukung kepemilikan, pembangunan, penggunaan, hak atas tanah dan pemindahan hak atas tanah.

2.1.5.1 Sertifikat Tanah

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dijelaskan bahwa untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah maka perlu dilakukan kegiatan pendaftaran oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan ketentuan yang telah diatur. Menurut PP No. 10 Tahun 1960 (Aartje Tehupeiory :2012), sertifikat tanah adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang dijahit menjadi satu bersama-sama dengan kertas sampul yang bentuknya ditentukan oleh Menteri Agraria.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, sertifikat tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak atas pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalm buku tanah yang bersangkutan.”

Berdasarkan pengertian di atas, dapat kita simpulkan bahwa sertifikat tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang asli dijahit menjadi sampul. Buku tanah yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Sedangkan surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

Sertifikat tanah diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Data fisik (pemetaan) meliputi letak tanah, batas-batas tanah, luas tanah dan bangunan/tanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis berupa status tanah (jenis haknya), subjeknya, hak-hak pihak ketiga yang membebaninya dan jika terjadi peristiwa hukum atau perbuatan hukum, wajib didaftarkan. Selanjutnya, sertifikat tanah hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah sebagai pemegang hak atau kepada pihak yang diberikan kuasa oleh pemegang hak. Sertifikat tanah memiliki manfaat yang sangat penting dan menguntungkan bagi setiap pihak yang memiliki atau menguasai sebidang tanah. Manfaat dari sertifikat tanah adalah:

- a. Dengan sertifikat tanah maka dapat dibuktikan secara meyakinkan akan hak yang dimiliki atas sebidang tanah
- b. Sertifikat tanah sangat diperlukan dalam pengajuan kredit bank sebab pihak bank berpendapat bahwa sertifikat tanah adalah jaminan yang aman.
- c. Bagi ahli waris, sertifikat tanah atas harga berupa tanah yang diwariskan oleh pewaris akan jaminan hak-hak yang akan diperoleh ahli waris atas tanah yang diwariskan tersebut.
- d. Biasanya pada transaksi jual beli pembeli tanah akan menawar harga tanah lebih tinggi apabila tanah yang diperjual belikan telah memiliki sertifikat tanah.
- e. Selain itu biasanya pula penjualan tanah yang telah bersertifikat akan lebih mudah.

2.1.5.2 Mekanisme Pengurusan Sertifikat Tanah

Jika telah memiliki hak atas tanah dan bangunan, seseorang juga harus memiliki sertifikat sebagai bukti autentik. Menurut PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sertifikat ialah surat tanda bukti hak atas tanah dan bangunan. Sertifikat sendiri dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) lewat kantor pertanahan masing-masing wilayah. Biasanya, sertifikat dicetak dua rangkap: satu rangkap disimpan di kantor BPN sebagai buku tanah, dan satu rangkap dipegang seseorang sebagai tanda bukti kepemilikan atas tanah dan bangunan. Arsip buku Persyaratan Penerbitan Sertifikat tanah tercantum data detail mengenai tanah, mencakup data fisik maupun data yuridis, contohnya luas, batas-batas, dasar kepemilikan, dan data pemilik.

Sementara itu, data fisik tanah dalam Surat Ukur yang terlampir dalam sertifikat hanya berupa ukuran luas dan tidak melampirkan ukuran lainnya secara detail. Selain itu, data bangunan juga tidak dicantumkan dalam sertifikat. Keterangan yang tercantum hanya tertera jika di atas tanah tersebut terdapat bangunan. Sertifikat tanah terdiri dari beberapa jenis, antara lain sertifikat Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Sertifikat Hak Milik (SHM). Adapun, untuk SHM hanya diperuntukkan untuk warga Negara Indonesia. Sementara HGU dan HGB diperbolehkan dimiliki oleh warga asing, namun dalam jangka waktu tertentu.

Membuat sertifikat tanah sebenarnya adalah perkara mudah, namun memang cukup memakan waktu. Untuk itu, kita harus bersabar. Jika bisa, dalam mengurus sertifikat tanah dilakukan sendiri oleh pemilik tanah. Hal tersebut seharusnya lebih ekonomis atau menekan biaya pengeluaran. Adapun langkah-langkah yang diperlukan untuk membuat sertifikat tanah, antara lain:

a). Tahap Pertama

1). Bila tanah berasal dari warisan, para ahli waris, yaitu mereka yang menerima warisan tanah, baik tanah bekas hak milik adat ataupun hak-hak yang lain, harus melengkapi syarat-syarat

- a. Surat tanda bukti hak atas tanah, yang berupa sertifikat hak tanah yang bersangkutan
- b. Bila tanah yang bersangkutan belum pernah disertifikatkan, maka sertakan surat tanda bukti hak atas tanah yang lainnya, seperti Surat Pajak hasil bumi / petuk D lama / verponding lama Indonesia dan segel-segel lama atau Surat Keputusan penegasan / pemberian hak dari instansi yang berwenang.
- c. Surat Keputusan Kepala Desa yang dikuatkan Camat yang membenarkan surat tanda bukti hak tersebut.
- d. Surat keterangan waris dari instansi yang berwenang
- e. Surat pernyataan tentang jumlah tanah yang telah dimiliki
- f. Kartu Izin Tinggal Sementara (untuk orang asing)
- g. Keterangan pelunasan pajak tanah sampai meninggalnya pewaris.
- h. Ijin peralihan hak, jika hal ini diisyaratkan

Para pemilik tanah, yaitu mereka yang mempunyai tanah berasal dari jual beli, hibah, lelang, konversi hak dan lain-lain sebagainya, diharuskan melengkapi diri dengan persyaratan yang serupa.

2). Bila tanah berasal dari jual beli, harus melengkapi syarat-syarat:

- a. Akta jual beli yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT
- b. Sertifikat hak tanah yang bersangkutan
- c. Bila tanahnya belum pernah disertifikatkan, maka harus diserahkan bukti atas tanah lainnya, seperti surat pajak atas hasil bumi / petuk D lama /

perponding lama atau Surat keputusan penegasan / pemberi hak dari instansi yang berwenang.

d. Surat Keputusan Kepala Desa yang dikuatkan Camat yang membenarkan surat tanda bukti hak tersebut.

e. Surat pernyataan jumlah tanah yang telah dimiliki

3). Bila tanahnya berasal dari hibah, syarat-syarat tersebut adalah:

a. Akta hibah yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT

b. Sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan

c. Bila tanahnya belum pernah disertifikatkan, maka harus diserahkan bukti atas tanah lainnya, seperti surat pajak hasil bumi / petuk D lama / perponding lama atau surat keputusan penegasan / pemberian hak dari instansi yang berwenang

d. Surat Keputusan Kepala Desa yang dikuatkan Camat yang membenarkan surat tanda bukti hak tersebut.

e. Surat Pernyataan tentang jumlah tanah yang telah dimiliki

f. Turunan surat keterangan warga negara Indonesia yang disahkan oleh pejabat yang berwenang

4). Bila tanahnya berasal dari lelang:

a. Kutipan otentik berita acara lelang yang dibuat oleh Kantor Lelang

b. Sertifikat hak tanah yang bersangkutan atau tanda bukti hak atas tanah lainnya yang telah diketahui oleh Kepala Desa yang dikuatkan oleh Camat.

c. Surat pernyataan tentang jumlah tanah yang telah dimilikinya

d. Keterangan pelunasan / bukti lunas pajak tanah yang bersangkutan.

e. Turunan surat keterangan warga negara Indonesia yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang.

f. Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) yang diminta sebelum lelang dilakukan.

5. Bila tanahnya berasal dari konversi tanah adat, syarat-syarat yang harus dipenuhi:

a. Bagi daerah yang sebelum tanggal 24 September 1960 sudah dipungut pajak, adalah:

- surat pajak hasil bumi / petuk D lama / perponding Indonesia dan segel-segel lama.
- Keputusan penegasan / pemberian hak dari instansi yang berwenang
- Surat asli jual beli, hibah, tukar menukar dan sebagainya
- Surat Keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Camat yang membenarkan keterangan- keterangan tentang tanah yang bersangkutan
- Surat Keterangan yang berisi bahwa tanah tersebut tidak berada dalam sengketa dan tidak dijadikan tanggungan utang serta sejak kapan dimiliki.

b. Bagi daerah yang sebelum 24 September 1960 belum dipungut pajak adalah:

- Keputusan penegasan / pemberian hak tanah yang dibuat oleh instansi yang berwenang.
- Surat asli jual beli, tukar menukar, hibah, yang diketahui atau dibuat atau disaksikan oleh Kepala Desa / pejabat yang setingkat.
- Surat Keterangan Kepala Desa yang dikuatkan oleh Camat yang membenarkan isi keterangan-keterangan tentang tanah yang bersangkutan.
- Surat pernyataan yang berisi bahwa tanah tersebut tidak berada dalam sengketa.

6. Bila tanahnya berasal dari konversi tanah hak barat, syarat-syaratnya:

- Grosse akta
- Surat ukur
- Turunan surat keterangan warga negara yang disahkan oleh pejabat yang berwenang
- Kuasa konversi, bila pengkonversian itu dikuasakan pada seseorang.
- Surat pernyataan pemilik yang berisi bahwa tanah tersebut tidak berada dalam sengketa, tidak dijadikan tanggungan hutang, sejak kapan dimiliki dan belum pernah dialihkan atau diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain.

2.1.5.3 Penerbitan Sertifikat Hak Milik

Setelah pengukuran tanah, seseorang akan mendapatkan data Surat Ukur Tanah. Serahkanlah untuk melengkapi dokumen yang telah ada. Setelah itu, seseorang hanya perlu bersabar menunggu dikeluarkannya surat keputusan. seseorang akan dibebankan BEA Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) sembari menunggu sertifikat tanah Anda terbit. Lama waktu penerbitan ini kurang lebih setengah hingga satu tahun lamanya.

Kadangkala, seseorang perlu memastikan kepada petugas BPN kapan sertifikat tanah tersebut jadi dan dapat diambil. Selain BPN, seseorang dapat membuat sertifikat melalui PPAT, namun bisa jadi harga untuk mengurusnya bisa berlipat-lipat. Selain itu, upayakan agar melakukannya sendiri dan tidak menggunakan cara yang meragukan, bahkan calo.

Dari segi biaya sendiri seluruh besaran biaya layanan pertanahan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). PP ini menjadi standar biaya yang ditetapkan untuk administrasi mengurus tanah, yaitu Rp 50.000.

2.2. Kerangka Pikir

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas pokok melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Tugas yang demikian luas tersebut terlalu besar untuk ditangani suatu Direktorat Jenderal pada suatu departemen, oleh karena itu diperlukan suatu badan yang lebih tinggi dibawah Presiden agar dapat melaksanakan tugasnya dengan otoritas seimbang.

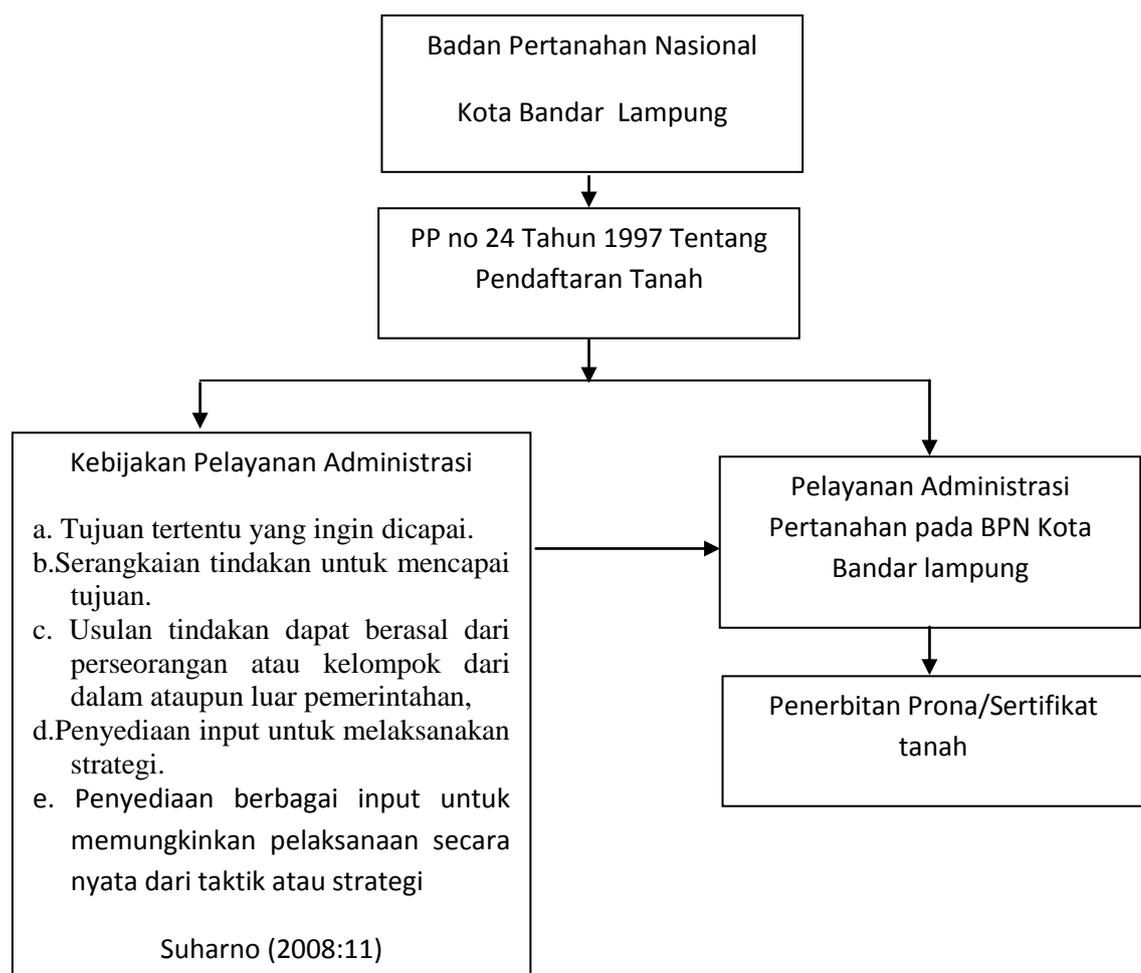
Dibentuknya Badan Pertanahan Nasional dengan tugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi peraturan-peraturan penggunaan, penguasaan, pendaftaran tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah kebijaksanaan yang ditetapkan Presiden.

Secara umum pendaftaran tanah merupakan kegiatan administrasi yang dilakukan oleh pemilik tanah terhadap hak atas tanahnya, baik dalam pemindahan hak maupun dalam pemberian dan pengakuan hak baru. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah dirumuskan mengenai pengertian pendaftaran tanah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada Pejabat lain. Kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik dan pemetaan fotogrametri.

Kegiatan pendaftaran tanah telah dilakukan oleh Pemerintah dengan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang dilakukan dalam kegiatan pendaftaran tanah selama

ini, mulai dari permohonan seseorang atau badan, kemudian diproses sampai dikeluarkannya bukti haknya (sertipikat) dan pemeliharaan data pendaftarannya dalam buku tanah. Dalam pelaksanaan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya pembuatan akta PPAT Sementara, pembuatan akta ikrar wakaf oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, pembuatan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) oleh notaris, pembuatan Risalah Lelang oleh Pejabat Lelang, dan adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Panitia Adjudikasi.

Penerbitan sertifikat Prona yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional mengacu pada Kebijakan badan Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah di Kota Bandar Lampung. Adapun kerangka pikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

3.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui Kebijakan Pelayanan Administrasi Pembuatan Sertifikat Tanah (Prona) di Kota Bandar Lampung
- b. Untuk mengetahui Aspek apa yang menjadi kendala dalam Pelayanan Administrasi Pembuatan Sertifikat Tanah (Prona) di Kota Bandar Lampung

3.2. Manfaat Penelitian.

Dari tujuan tersebut di atas, maka kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1 Manfaat Teoritis.

Secara Teoritis hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap Kebijakan Pelayanan Administrasi Pembuatan Sertifikat Tanah (Prona) di Kota Bandar Lampung

2 Secara Praktis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan dan sebagai masukan yang berkaitan dengan pengembangan ilmu serta dapat digunakan sebagai bahan penelitian lanjutan ataupun sebagai bahan perbandingan bagi penelitian di masa mendatang dan Sebagai bahan informasi bagi stakeholders yang berkaitan langsung maupun tidak langsung

BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1 Desain Penelitian

Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah desain penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang berupaya menggambarkan suatu fenomena atau kejadian dengan apa adanya, sementara pendekatan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif. Model penelitian ini menurut Bugdon dan Taylor dalam Moleong (2007:4) berupaya menggambarkan kejadian atau fenomena sesuai dengan apa yang terjadi di lapangan dimana, data yang dihasilkan ialah berupa kata-kata hasil wawancara, dokumen pribadi, gambar catatan di lapangan, serta foto. Dengan kata lain metode deskriptif menggambarkan suatu fenomena yang ada dengan jalan memaparkan data secara kata-kata gambar bukan berupa angka-angka.

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menggunakan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Uhar Suharsaputra, 2012:181). Model penelitian yang digunakan adalah study kasus, yaitu model penelitian yang mengkaji permasalahan yang terjadi di masyarakat dan kemudian dicari solusi.

4.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian bertujuan untuk membatasi peneliti sehingga terhindar dan terjebak dalam pengumpulan data pada bidang yang sangat umum dan luas atau kurang relevan dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian. Fokus penelitian ini sangat

penting dijadikan sarana untuk memadu dan mengarahkan jalannya penelitian ini sangat penting dijadikan sarana untuk memadu dan mengarahkan jalannya penelitian, berfedoman kepada fokus penelitian, maka penelitian membatasi bidang-bidang temuan dengan arahan fokus penelitian, sehingga peneliti mengetahui dengan pasti data mana yang perlu di masukan kedalam sejumlah data yang sedang dikumpulkan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka penelitian ini memfokuskan pada kebijakan pelayanan administrasi pembuatan sertifikat tanah (prona) di Kota Bandar Lampung.

4.3 Instrumen Penelitian

Instrumen dalam penelitian ini adalah penulis sendiri, menurut Moleong (2008:19) bahwa dalam instrumen penelitian kualitatif pengumpulan data lebih banyak bergantung pada dirinya sebagai alat pengumpul data. Adapun alat bantu yang biasa digunakan dalam penelitian kualitatif seperti penelitian ini antara lain, alat fotografi, taperecorde, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian dan alat bantu lainnya.

4.4 Teknik Pengumpulan Data

Moleong (2008:43) menjelaskan bahwa teknik pengumpulan data penelitian adalah segala peralatan yang digunakan untuk memperoleh, mengelola, dan menginterpretasikan informasi dari para responden yang dilakukan dengan pola pengukuran yang sama. Untuk memperoleh data yang benar dan akurat sehingga mampu menjawab permasalahan penelitian, maka pengumpulan data yang penulis gunakan antara lain:

1. Observasi lapangan yaitu menggunakan pengamatan langsung kepada objek penelitian dengan cara mengamati bagaimana aparat memberikan pelayanan, sikap aparat pada

saat memberikan pelayanan, gesture serta meninjau fasilitas yang ada pada lokasi yang menjadi penelitian.

2. Wawancara yaitu mencari atau menggali informasi dari seseorang menjadi responden. Wawancara adalah suatu cara pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumber data. Kegiatan yang dilakukan adalah melakukan wawancara atau tanya jawab secara langsung kepada informan penelitian.
 - a. Pejabat Badan Pertanahan Negara Kota Bandar Lampung.
 - b. Masyarakat yang mengajukan Prona pada BPN Kota Bandar Lampung.
 - c. Lokasi penelitian Badan Pertanahan Negara Kota Bandar Lampung.
3. Dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data dengan cara menelusuri literatur pendukung dokumen resmi, hasil penelitian, jurnal, artikel koran dan majalah yang berkaitan dengan profesionalisme aparatur dan pelayanan publik kegiatan yang penulis lakukan adalah mengumpulkan data dokumentasi berupa monografi pada BPN Kota Bandar Lampung.

4.5 Sumber dan Jenis Data

Dalam pengumpulan data digunakan prosedur pengumpulan data yang terdiri dari :

1. Sumber data primer

Merupakan data yang diperoleh dari objek penelitian yang dikumpulkan dan diolah sendiri. Data yang diperlukan adalah data tentang analisis tugas pokok dan fungsi dalam meningkatkan pelayanan pembuatan sertifikat (prona) pada BPN Kota Bandar Lampung

2. Sumber data skunder

Merupakan pengumpulan data yang dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, menguntnif, serta menelaah literature, arsip, artikel, dokumen, dan bahan penunjang lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.

4.6 Analisis Data

Pada penelitian ini peneliti menggunakan analisis data secara kualitatif dimana peneliti terjun langsung kelapangan untuk memperoleh data dari awal hingga akhir peneliti. Kemudian data yang telah didapat diolah secara sistematis dan logis, yaitu dengan menggambarkan kenyataan dan keadaan yang terjadi pada objek penelitian secara apa adanya, yang diperoleh baik dari subyek peneliti maupun informasi penelitian untuk mendapatkan kesimpulan. Adapun tahap dalam analisis data penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Tahap Reduksi

Data yang diperoleh dari lapangan dicatat secara teliti dan rinci, serta dirangkum, memilih hal-hal yang penting dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gamabran yang lebih jelas.

b. Tahap Disiplay Data

Setelah data direduksi maka langkah selanjutnya adalah menyajikan data dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antara kategori dan jenisnya. Dalam penelitian ini digunakan penyajian data berupa teks yang bersifat naratif.

c. Tahap Kesimpulan atau verivikasi

Langkah terakhir dalam penelitian ini menarik kesimpulan dari analisis data kesimpulan menjurus pada jawaban atau pertanyaan penelitian berdasarkan

aspek, faktor, dimensi, sentral fenomena penelitian dengan berdasarkan hasil temuan yang diperoleh. Secara ensensial berisi uraian tentang sub tersebut diurutkan satu persatu secara umum disertai dengan uraian sub kategori tema dan pengkodean berupa kuota verbatim wawancara yang kemudian disimpulkan secara spesifik.

4.7 Teknik Keabsahan Data

Teknik keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi data menurut Moleong (2005:287) triangulasi berupaya untuk mengecek kebenaran data dan membandingkan dengan data yang diperoleh dengan sumber lain pada saat penelitian lapangan.

Triangulasi data dalam penelitian ini dilaksanakan dengan cara menggali informasi dari dua sumber informasi yang berbeda, yaitu pihak BPN Kota Bandar Lampung sebagai pemberi sertifikat (Prona) dan masyarakat sebagai penerima sertifikat (prona).

BAB V

HASIL DAN LUARAN YANG DI CAPAI

5.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Sebelum tanggal 18 Maret 1964 Provinsi Lampung merupakan keresidenan, dengan ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 1964 yang kemudian menjadi Undang-undang Nomor 14 tahun 1964. Keresidenan Lampung ditingkatkan menjadi Provinsi Lampung dengan ibukotanya Tanjungkarang-Telukbetung. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1983 Kotamadya Daerah Tingkat II Tanjungkarang-Telukbetung diganti menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Bandar Lampung terhitung sejak tanggal 17 Juni 1983, dan tahun 1999 berubah menjadi Kota Bandar Lampung.

Dengan Undang-undang No. 5 tahun 1975 dan Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 1982 tentang perubahan wilayah, maka Kota Bandar Lampung diperluas dengan pemekaran dari 4 kecamatan 30 kelurahan menjadi 9 kecamatan 58 kelurahan. Kemudian berdasarkan Sk Gubernur No. G/185.B.111/Hk/1988 tanggal 6 Juli 1988 serta surat persetujuan MENDAGRI nomor 140/1799/PUOD tanggal 19 Mei 1987 tentang pemekaran kelurahan di Wilayah Kota Bandar Lampung, maka Kota Bandar Lampung terdiri dari 9 kecamatan dan 84 kelurahan. Pada tahun 2001 berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 04, Kota Bandar Lampung menjadi 13 kecamatan dengan 98 kelurahan.

b. Letak dan batas Kota Bandar Lampung

Secara geografis Kota Bandar Lampung terletak pada $5^{\circ} 20'$ sampai dengan $5^{\circ} 30'$ lintang selatan dan $105^{\circ} 28'$ sampai dengan $105^{\circ} 37'$ bujur timur. Letak tersebut berada pada Teluk Lampung di ujung selatan pulau Sumatera. Berdasarkan kondisi ini, Kota

Bandar Lampung menjadi pintu gerbang utama pulau Sumatera tepatnya kurang lebih 165 km sebelah barat laut Jakarta dan memiliki peran sangat penting selain dalam kedudukannya sebagai ibu kota Provinsi Lampung juga merupakan pusat pendidikan, kebudayaan dan perekonomian bagi masyarakat.

Secara administratif batas daerah Kota Bandar Lampung adalah:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Padang Cermin Kabupaten Pesawaran dan Kecamatan Ketibung serta Teluk Lampung.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Gedong Tataan dan Padang Cermin Kabupaten Pesawaran.
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan.

c. Penduduk

Penduduk provinsi Lampung dapat menjadi dua *jurai* yaitu jurai asli yang merupakan penduduk asli bersuku Lampung dan *jurai* pendatang, yaitu penduduk dari provinsi lain yang tinggal dan menetap di Lampung. Provinsi ini juga merupakan daerah penerima migrasi penduduk Indonesia, dari masa kolonisasi hingga transmigrasi, sehingga penduduk Lampung pun terdiri dari beragam etnis. Tak hanya lewat program transmigrasi, banyak pula penduduk dari provinsi lain yang merantau ke Bandar Lampung untuk mengadu nasib. Hal ini lah yang menyebabkan provinsi Lampung bukan hanya terdiri dari penduduk asli Lampung, namun juga pendatang.

Kota Bandar Lampung memiliki luas wilayah 197,22 km² yang terbagi ke dalam 13 Kecamatan dan 98 Kelurahan dengan populasi penduduk 881.801 jiwa (berdasarkan sensus 2010), kepadatan penduduk sekitar 8.142 jiwa/km².

5.1.1 Gambaran Umum Badan Pertanahan Kota Bandar Lampung.

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Badan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja kantor wilayah Badan Pertanahan kantor pertanahan, kedudukan, tugas pokok dan fungsi kantor pertanahan adalah sebagai berikut :

- a. Kantor pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional (BPN) di kabupaten/kota yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.
- b. Kantor pertanahan di pimpin oleh seorang Kepala Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung Mempunyai Fungsi :

- a. Penyusunan Rencana, Program dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan.
- b. pelayanan, perijinan, dan rekomendasi dibidang pertanahan.
- c. Pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan dasar, pengukuran, dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik dan survei potensitanah.
- d. pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu.
- e. Pengusulan dan pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran tanah pemeliharaan data pertanahan, dan administrasi tanah aset pemerintah.
- f. pelaksanaan pengendalian dan pengelolaan tanah negara, tanah telantar dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
- g. Penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan.

- h. Pengkordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah.
- i. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTAMAS).
- j. Pemberian Penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta.
- k. Pengkordinasian penelitian dan pengembangan.
- l. Pengkordinasian pengembangan sumberdaya pertanahan.
- m. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana, perundang undangan serta pelayanan pertanahan

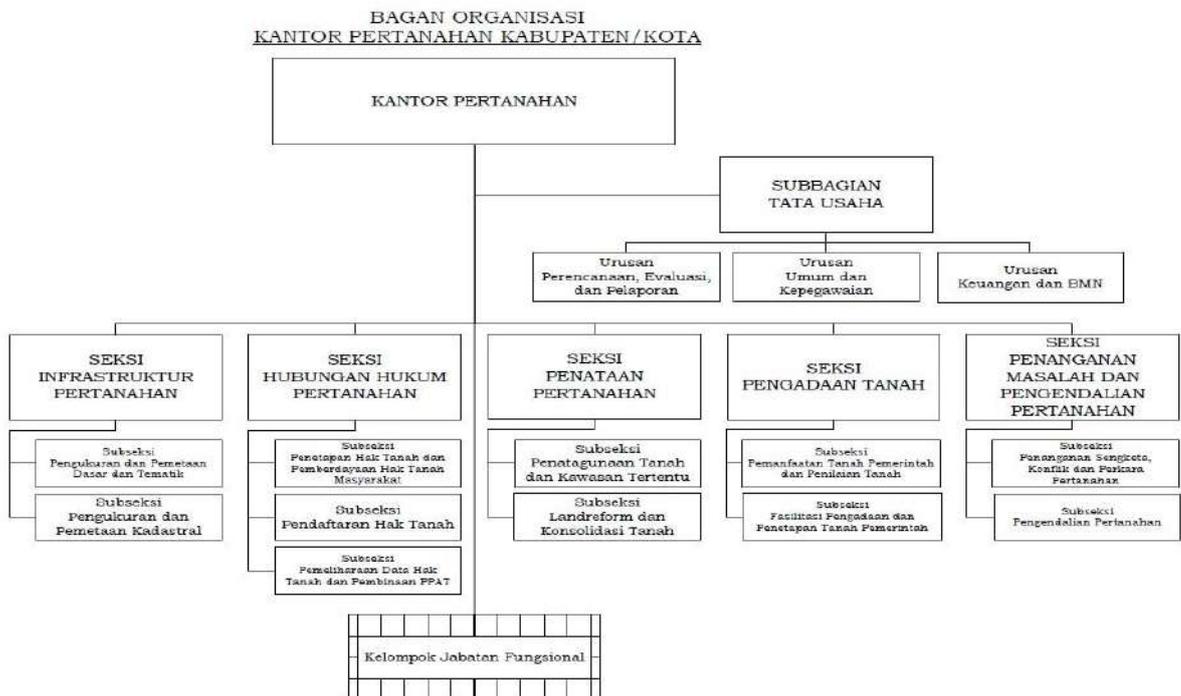
5.1.2 Visi, Misi, Maklumat, dan Moto Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota

Bandar Lampung

- a. VISI kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Bandar Lampung yaitu “Terwujudkan Kantor Pertanahan Menjadi Lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan Pertanahan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan kebangsaan demokratis”
- b. MISI kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Bandar Lampung adalah:
 - mewujudkan tertib hukum pertanahan secara adil dan transparan
 - mewujudkan tertib administrasi pertanahan melalui pendaftaran tanah secara sistematis
 - mewujudkan tertib penggunaan tanah dengan tata ruang
 - mewujudkan tertib kepemilikan dan penguasaan tanah
 - memberi pelayanan prima kepada masyarakat
- c. Maklumat kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Bandar Lampung adalah “Bertekad untuk efektif, efisien dan tepat sasaran berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang ada”

- d. Motto Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Bandar Lampung adalah “Bekerja efektif, efisien dan tepat sasaran berdasarkan hukum hukum dan perundang undangan yang ada”.

5.1.3 struktur organisasi



Gambar 4.1 struktur organisasi BPN Kota Bandar Lampung

Struktur Organisasi di BPN kota Bandar Lampung

- a. Sub Bagian Tata Usaha
- b. Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan
- c. Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
- d. Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan
- e. Seksi Pengaturan dan Pemberdayaan
- f. Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara

5.2 HASIL YANG DI CAPAI

5.2.1 Analisis Kebijakan Pelayanan Administrasi Pembuatan Sertifikat Tanah

(Prona) di Kota Bandar Lampung

Peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di dalam implementasinya mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian kebijakan pembuatan sertifikat tanah melalui Prona di Kota Bandar Lampung harus menjangkau seluruh lapisan masyarakat dalam arti bahwa penerbitan sertifikat pronas yang disediakan tidak hanya bagi masyarakat golongan menengah dan atas tetapi juga masyarakat golongan bawah. Oleh karena itu peranan Badan Pertanahan Nasional khususnya dalam penerbitan sertifikat tanah melalui program pronas mempunyai peran yang sangat penting sehingga kebijakan penerbitan sertifikat pronas bagi pemilik hak benar-benar dirasakan bermanfaat bagi masyarakat.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya, maka pemerintah telah membuat suatu kebijaksanaan untuk meningkatkan pelayanan bidang pertanahan yaitu pemberian sertifikat secara massal melalui Pronas . Kebijaksanaan ini dimaksudkan agar setiap masyarakat golongan ekonomi lemah dengan memperhatikan aspek keberpihakan dapat memiliki sertifikat hak milik atas tanah dengan biaya yang lebih murah. Program ini diadakan dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah.

Pelaksanaan Pronas ini, merupakan usaha dari pemerintah untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah agar mau melakukan sertifikat atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada masyarakat tersebut fasilitasi dan kemudahan, serta pemberdayaan organisasi dan SDM.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan pejabat di lingkungan Badan Pertanahan Kota Bandar Lampung adapun hasil wawancara tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tujuan tertentu yang ingin dicapai.

Tujuan pembangunan bidang pertanahan yang akan dicapai tahun 2010-2014 pada dasarnya adalah "*Mengelola tanah seoptimal mungkin untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Rincian tujuan pembangunan pertanahan tersebut menunjukkan kondisi yang harus dilanjutkan di tahun 2015-2020, yaitu :

1. Melanjutkan Pengembangan infrastruktur pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, yang diperlukan bagi seluruh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional RI dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia;
2. Tetap berupaya mewujudkan suatu kondisi yang mampu menstimulasi, mendinamisasi dan memfasilitasi terselenggaranya survei dan pemetaan tanah secara cepat, modern dan lengkap serta tetap menjamin akurasi di seluruh wilayah Indonesia khususnya wilayah yang memiliki potensi ekonomi tinggi serta rawan masalah pertanahan;
3. Melanjutkan percepatan pendaftaran tanah dan penguatan hak atas tanah melalui program legalisasi aset pertanahan dengan biaya yang lebih murah, dengan waktu yang terukur;
4. Melanjutkan Penataan dan mengendalikan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah dan mengokohkan keadilan di bidang sumber daya agraria, mengurangi kemiskinan, serta membuka lapangan kerja melalui Program Pembaruan Agraria Nasional (Reforma Agraria);

5. Tetap Mengupayakan pengurangan jumlah konflik, sengketa dan perkara pertanahan serta mencegah terciptanya konflik, sengketa dan perkara pertanahan baru;

Sasaran pembangunan pertanahan yang akan dicapai dalam pada dasarnya adalah terwujudnya sistem pengelolaan tanah yang efisien, efektif, serta terlaksananya penegakan hukum terhadap hak atas tanah masyarakat dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi dan demokrasi. Penjabaran dari masing-masing tujuan pembangunan pertanahan yang akan dicapai dalam tahun 2015 -2020 mengacu pada beberapa isu strategis pengelolaan pertanahan yang terdiri dari :

1. Masih terbatasnya cakupan wilayah yang telah dipetakan kedalam peta dasar, peta tematik, dan peta nilai tanah sehingga berdampak dalam rangka kegiatan pendaftaran tanah tidak dapat dilakukan percepatan karena masih terbatasnya peta dasar, dalam konteks peta tematik belum dapat memberikan akses informasi yang lebih luas terutama untuk kepentingan investasi, seperti belum jelasnya batas administrasi wilayah, belum dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan kemampuan tanah, ketersediaan lahan dan nilai tanah.
2. Masih rendahnya jumlah bidang tanah yang terdaftar atau yang sudah diberikan legalitas sehingga belum memberikan kepastian hukum atas aset masyarakat, aset pemerintah dan aset badan hukum yang berdampak rentan terjadinya sengketa pertanahan serta tidak memiliki akses terhadap sumber-sumber ekonomi terutama dalam rangka penguatan modal usaha sehingga belum maksimal memberikan kontribusi dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.
3. Terjadinya ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang berakibat pada terkonsentrasinya aset yang dikuasai oleh pemilik modal sehingga para petani tidak memiliki lahan untuk kegiatan usahanya, petani

hanya menjadi buruh tani sekalipun petani memiliki tanah, tetapi sangat terbatas sehingga tidak mencukupi untuk kehidupan keluarganya.

4. Harmonisasi Penataan Ruang Dan Perizinan

a. Harmonisasi kebijakan penataan ruang di daerah, pulau/kepulauan, kawasan-kawasan strategis dan penataan ruang nasional agar memberikan misi keadilan spasial bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan dengan menyediakan ruang yang tepat dan layak, serta memastikan adanya partisipasi masyarakat pada proses penataan ruang dan perencanaan wilayah dan koordinasi penataan ruang antar wilayah. Sebagai bagian pula dari strategi ini adalah evaluasi kebijakan penataan ruang yang bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan. Disamping itu diperlukan koordinasi untuk penyediaan peta pembangunan fungsi kawasan serta terpadu. Disamping itu diperlukan koordinasi untuk penyediaan serta penggunaan fungsi kawasan serta terpadu.

b. Perbaiki sistem dan pelaksanaan perizinan di bidang pertanahan melalui pendataan perizinan yang dilakukan dengan menghormati prinsip-prinsip keadilan bagi semua pihak.

5. Banyaknya bidang-bidang tanah hak dengan skala besar (luas) yang tidak dimanfaatkan (terlantar), sehingga membatasi akses masyarakat atas tanah dan tanah yang diterlantarkan tersebut tidak dapat berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja.

6. Banyaknya kasus-kasus pertanahan akibat sengketa dan konflik berpotensi terhadap timbulnya gejolak/kerawanan sosial sehingga mengganggu pertumbuhan iklim investasi, disisi lain bahwa lahan tidak berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi karena tanah tersebut tidak produktif.

7. Kurang harmoninya beberapa peraturan perundangan di bidang pertanahan yang juga dimandatkan sebagaimana tertuang dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 yang mengamanatkan untuk melakukan pengkajian peraturan di bidang pertanahan gunanya untuk memberikan kemudahan di bidang pelayanan pertanahan, jaminan kepastian berinvestasi dan jaminan kelestarian lingkungan.
8. Masih sulitnya masyarakat untuk mendapatkan akses pelayanan di bidang pertanahan yang disebabkan oleh kondisi geografis, sarana transportasi, kemampuan ekonomi masyarakat, dan minimnya informasi tentang pelayanan pertanahan, sehingga pemerintah melakukan pembangunan LARASITA sebagai kantor yang bergerak yang didukung dengan penerapan Teknologi Informasi untuk mendekatkan pusat-pusat layanan pertanahan kepada masyarakat termasuk pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan.
9. Rendahnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia pertanahan yang berdampak pada masih rendahnya kinerja pengelolaan pertanahan karena pertumbuhan jumlah kantor sesuai dengan pertumbuhan wilayah administrasi kabupaten/kota yang jauh melebihi pertumbuhan jumlah pegawai sehingga pada beberapa kantor kekurangan staf dan terdapat jabatan-jabatan kosong.
10. Peningkatan dan Pengembangan Sarana dan Prasarana Fisik Masih terbatasnya prasarana fisik sebagai penunjang kegiatan. Hal ini sangat mengganggu konsentrasi dalam bekerja mengingat sangat terbatas sarana dan prasarana kantor, bahkan masih banyak Satuan Kerja yang tidak memiliki kantor.

Dengan telah ditetapkannya sasaran strategis pengelolaan pertanahan tahun 2010-2014 tersebut di atas, diharapkan penyusunan kegiatan-kegiatan pertanahan lebih focus sehingga lebih spesifik, terinci, terukur dan dapat dicapai. Dalam pelaksanaannya, Renstra tersebut disamping sebagai acuan dalam perencanaan, khusus

dalam kerangka RPJM Nasional 2010-2014, Renstra tersebut sekaligus merupakan *Action Plan* (Rencana Aksi) dengan berpedoman pada kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

- a. Apa tujuan yang ingin dicapai didalam pembuatan sertifikat prona bagi pemerintah¹

Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru, kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu kejelasan status terhadap tanah. Dalam pasal 1 angka 1 PP No.24 tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah adalah 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. Sedangkan Yang dimaksud rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pendaftaran dalam bidang data fisik yakni mengenai tanahnya itu sendiri seperti lokasinya, batas-batasnya, luas bangunan atau benda lain yang ada diatasnya.

b. Apa tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakat²

Tujuan yang dicapai oleh masyarakat didalam pembuatan sertifikat tanah, agar masyarakat mempunyai hak atas tanahnya dengan dibuktikan adanya sertifikat kepemilikan tanah dan mempunyai kepastian hukum di dalam kepemilikan hak atas tanah tersebut. Pendaftaran tanah adalah 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. Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru, kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu kejelasan status terhadap tanah. Dalam pasal 1 PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah disebutkan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yudiris, 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 rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. (hasil wawancara pada hari senin 26 januari 2018 pukul 10.00 WIB diangan)

Sedangkan biaya-biaya yang berkaitan dengan alas hak/alat bukti peroleh/penguasa tanah, patok batas, materai dan BPHTB/PPH menjadi tanggung jawab peserta PRONA. Peserta PRONA berkewajiban untuk :

- 1. Menyediakan/menyiapkan alas hak/alat bukti perolehan/penguasaan tanah yang akan dijadikan dasar pendaftaran tanah sesuai ketentuan yang berlaku.*
- 2. Menunjukkan letak dan batas-batas tanah yang dimohon (dapat dengan kuasa)*
- 3. Menyerahkan bukti setor bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) dan bukti setor Pajak Penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan bangunan(PPH) bagi peserta yang terkena ketentuan tersebut; dan*
- 4. Memasang patok batas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.*

- c. Strategi apa yang digunakan oleh BPN didalam melaksanakan pembuatan prona pada kantor BPN Kota Bandar lampung³

Sasaran yang akan dicapai adalah terwujudnya sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif dan terlaksananya penegakkan hukum terhadap hak atas tanah masyarakat dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi dan demokrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Prinsip dan azas pengelolaan pertanahan nasional dijalankan dengan 4 prinsip pertanahan yaitu:

- a. Pengelolaan pertanahan harus berkontribusi pada kesejahteraan rakyat (welfare);*
 - b. Pengelolaan pertanahan harus berkontribusi pada keadilan (justice);*
 - c. Pengelolaan pertanahan harus berkontribusi pada Indonesian Sustainability Society (sustainability);*
-

- d. *Pengelolaan pertanahan harus berkontribusi pada harmoni kemasyarakatan (harmony).*

Keempat prinsip pengelolaan pertanahan tersebut diatas, diturunkan dari Pancasila, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Tap MPR Nomor IX/MPR/2001, Pasal 1 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria, dan peraturan perundang-undangan lain yang langsung mengatur pertanahan. Dengan terwujudnya kebijakan dan strategi Pengelolaan Pertanahan sebagaimana diuraikan dalam keempat prinsip tersebut di atas, pada gilirannya akan menguatkan lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan aspirasi rakyat secara luas.

- d. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan,⁴

Subyek atau peserta PRONA adalah masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah. Masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah yang memenuhi persyaratan sebagai subyek/peserta PRONA yaitu pekerja dengan penghasilan tidak tetap antara lain petani, nelayan, pedagang, peternak, pengrajin, pelukis, buruh musiman dan lain-lain pekerja dengan penghasilan tetap :

- a. *Pegawai perusahaan baik swasta maupun BUMN/BUMD dengan penghasilan per bulan sama atau di bawah Upah Minimum Regional (UMR) yang ditetapkan oleh masing-masing kabupaten/kota, yang dibuktikan dengan penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) dan surat keterangan penghasilan dari perusahaan;*

- b. *Veteran, Pegawai Negeri Sipil pangkat sampai dengan Penata Muda Tk.I (III/d), prajurit Tentara Nasional Indonesia pangkat sampai dengan Kapten dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia pangkat sampai dengan Komisaris Polisi, dibuktikan dengan foto copy Surat Keputusan pangkat terakhir;*
- c. *Istri/suami veteran, istri/suami Pegawai Negeri Sipil, istri/suami prajurit Tentara Nasional Indonesia, istri/suami anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam huruf b), dibuktikan dengan foto copy Surat Keputusan pangkat terakhir dan akta nikah;*
- d. *Pensiunan Pegawai Negeri Sipil, pensiunan Tentara Nasional Indonesia dan pensiunan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dibuktikan dengan foto copy Surat Keputusan pensiun;*
- e. *Janda/duda pensiunan Pegawai Negeri Sipil, janda/duda pensiunan Tentara Nasional Indonesia, janda/duda pensiunan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dibuktikan dengan foto copy Surat Keputusan pensiun janda/duda dan akta nikah.*

Sedangkan Kriteria Penetapan Lokasi PRONA⁵

Di dalam penetapan lokasi PRONA perlu memperhatikan kondisi wilayah dan infrastruktur pertanahan yang tersedia.

A. Kondisi Wilayah :

Lokasi Kegiatan PRONA diarahkan pada wilayah-Wilayah sebagai berikut :

- 1. desa miskin/tertinggal;*
 - 2. daerah pertanian subur atau berkembang;*
 - 3. daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota;*
-

4. daerah pengembangan ekonomi rakyat;
5. daerah lokasi bencana alam;
6. daerah permukiman padat penduduk serta mempunyai potensi cukup besar untuk dikembangkan;
7. daerah diluar sekeliling transmigrasi;
8. daerah penyangga daerah Taman Nasional;
9. daerah permukiman baru yang terkena pengembangan prasarana umum atau relokasi akibat bencana alam.

Pelaksanaan Prona dilakukan secara terpadu dan diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah yang berada di wilayah kelurahan dan kecamatan yang telah ditunjuk dan mampu membayar biaya yang telah ditetapkan. PRONA dilaksanakan secara bertahap setiap tahun anggaran yang meliputi seluruh wilayah kota Bandar Lampung.

- e. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.

Pendaftaran tanah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24. Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997. Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 diatur lebih lanjut oleh Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor. 3 Tahun 1997, yang mulai berlaku tanggal 8 Oktober 1997. Pendaftaran Tanah menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 dilaksanakan berdasarkan asas-asas :

1. Sederhana..
2. Aman.
3. Terjangkau.
4. Mutakhir.

5. Terbuka.

Sistem pendaftaran tanah memperlmasalahkan : apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Dikenal ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah⁴ yaitu :

1. Sistem Pendaftaran Akta (*Registration of deeds*)

Akta merupakan sumber data yuridis, karena aktalah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT), Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) bersifat pasif karena ia tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan.

2. Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of Titles*)

Sistem pendaftaran hak adalah hak yang diciptakan serta perubahanperubahan yang terjadi kemudian dan Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) bersifat aktif karena Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang didaftarkan.

Sistem pendaftaran yang dipergunakan dalam Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA) adalah sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Hal tersebut jelas terlihat dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang di daftar.

Sistem publikasi diperlukan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, dimana Sistem publikasi dipergunakan untuk menjawab permasalahan : Sejauh manakah orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut, sejauh manakah hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar, berdasarkan data yang disajikan di Kantor Pejabat

Pendaftaran Tanah (PPT) atau yang tercantum dalam surat tanda bukti hak yang diterbitkan atau didaftar oleh PPT, jika kemudian ternyata data tersebut tidak benar. Ada beberapa Sistem Publikasi tanah yang di anut oleh beberapa Negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah, yaitu :

A. Sistem Publikasi Positif

Menurut sistem publikasi positif, suatu sertifikat tanah yang diberikan adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Ciri pokok sistem positif adalah bahwa pendaftaran tanah / pendaftaran hak atas tanah adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, walaupun ia ternyata bukanlah pemilik yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Kebaikan dari sistem positif adalah :

- a. Adanya kepastian dari buku tanah.
- b. Peranan aktif dari pejabat balik nama tanah.
- c. Mekanisme kerja dalam penerbitan sertifikat tanah mudah dimengerti orang awam.

B. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistim publikasi negatif, segala apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di muka Pengadilan.

Ciri pokok sistim publikasi negatif, adalah bahwa pendaftaran tanah / pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya. Ciri lainnya adalah bahwa pejabat balik nama tanah berperan pasif, artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat yang diserahkan kepadanya.

- f. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan prona di dalam memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah

Di dalam pembuatan sertifikat prona selalu ada penjelasan yang diberikan karena sertifikat prona ini merupakan program pemerintah yang ditujukan kepada masyarakat golongan menengah kebawah dalam rangka membantu rakyat untuk mempunyai sertifikat tanah guna kelengkapan administrasi didalam pemilikan hak atas tanah yang dimiliki. Dengan usaha-usaha yang pasti dari pemerintah dan dukungan masyarakat luas untuk mensukseskan Prona di seluruh Indonesia, maka pemerintah dianggap benar-benar telah membantu masyarakat. Proses untuk mendapatkan sertifikat tersebut tidak mengalami kesulitan dengan biaya murah. Mengenai biaya PRONA ditetapkan dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 594 Tahun 1982 tanggal 26 November 1982 sebagai berikut:

- 1. Untuk golongan ekonomi lemah, biaya operasionalnya diberi subsidi dengan anggaran Pemerintah Pusat melalui APBN dan Pemerintah Daerah melalui APBD.*
- 2. Untuk golongan mampu, biaya operasionalnya dibebankan kepada swadaya para anggota masyarakat yang akan menerima sertifikat*

Berbagai infut yang dilakukan BPN Kota Bandar Lampung didalam memberikan program prona dengan membuat Nota konsep tersebut di atas dikirimkan kepada Walikota Bandar lampung untuk dikaji dan diberi saran pertimbangan staf teknis yang menangani Setelah mendapatkan balasan dari Walikota Bandar Lampung, Konsep MoU yang telah dikaji dan disempurnakan oleh Walikota Bandar Lampung disampaikan kembali kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung untuk diperbaiki dan ditandatangani bersama.Selain SPK dan SPKS, juga dipersiapkan usulan rincian biaya

pelaksanaan PRONA di Kota Bandar Lampung yang disampaikan oleh Kepala Kantor Wilayah Pertanahan Nasional Propinsi Lampung di Kota Bandar Lampung

Proses Pemberian Hak Atas Tanah, pihak yang bertanggung jawab adalah Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dan Kepala Seksi Hak Atas Tanah. Setelah Risalah Pemeriksaan Tanah Panitia A dikirim ke Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dan setelah tidak ada keberatan yang disampaikan sehubungan dengan tanah-tanah tersebut maka Risalah ditanda tangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dan Kepala Seksi Hak Atas Tanah. Dengan ditanda tangannya Risalah Panitia A oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, maka proses selanjutnya adalah Pembuatan Sertifikat atas nama pemilik tanah. Sementara proses pemberian sertifikat tanah dilakukan melalui Risalah Panitia A yang telah ditanda tangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung bersama-sama dengan berkas data fisik dan data yuridis yang telah dilengkapi oleh pemohon di daftarkan melalui Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak dan Informasi.

Proses Sertifikasi meliputi kegiatan Pendaftaran, Pembukuan Daftar Isian Tata Usaha Pendaftaran Tanah dan Pengetikan Buku Tanah dan Sertifikat. Dalam jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari setelah dilaksanakan pendaftaran oleh Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak dan Informasi, sertifikat melalui program Prona telah selesai diproses oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dan siap untuk diserahkan kepada pemilik tanah peserta Prona di daerah masing-masing.

Setelah sertifikat selesai diproses, Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung memberitahukan langsung melalui surat pemberitahuan yang ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kota Bandar Lampung kepada masing-masing pemilik tanah agar mengambil sertifikat langsung ke Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung

dengan membawa bukti identitas diri yang sesuai dengan nama yang tertera dalam Sertifikat atau Surat Kuasa bagi pemilik yang berhalangan untuk mengambil sendiri sertifikatnya di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung.

Selanjutnya Sertifikat dapat diambil oleh pemilik tanah atau kuasanya di Loket 5 Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung pada hari kerja (Hari Senin sampai dengan Hari Sabtu jam 07.00 sampai 14.00 WIB) dengan menunjukkan bukti asli Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan surat kuasa bagi penerima kuasa dari pemilik tanah. Pemilik tanah yang akan mengambil sertifikat wajib menandatangani buku penerimaan sertifikat yang disediakan oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung memuat:

- Nama
- Nama pemberi kuasa (bagi penerima kuasa)
- Alamat
- Tanggal penerimaan sertifikat
- Tanda tangan penerima sertifikat

Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan tentang telah selesainya sertifikat disampaikan kepada pemilik tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung pemilik tanah belum mengambil sertifikatnya maka Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung akan mengirimkan pemberitahuan kembali kepada pemilik tanah.

5.2.2 Aspek yang menjadi kendala dalam pelayanan Administrasi Pembuatan Sertifikat (prona) di Kota Bandar Lampung

Berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat BPN ada beberapa faktor kendala dalam pelayanan administrasi diantaranya adalah sebagai berikut⁶

1. *Aspek fisik*

Keadaan wilayah/ daerah/ lokasi di kedua desa yang melaksanakan program Prona adalah berbukit-bukit dan jauh dari ibukota kabupaten, sehingga menjangkaunya sangat sulit.

2. *Aspek masyarakat.*

a. Tidak seluruh lapisan masyarakat menerima dengan baik program Prona, karena umumnya masyarakat beranggapan bahwa proses pengurusan sertifikat selalu sulit, berbelit-belit dan membutuhkan biaya yang mahal.

b. Adanya kendala yang bersifat teknis, antara lain :

3. *Aspek Petugas*

a. Para Camat dan Kepala Desa masih enggan mendukung pelaksanaan program Prona disebabkan selain honor yang kecil juga karena akan mengakibatkan lahan rezekinya menjadi berkurang atau bahkan akan tertutup bila program Prona berkelanjutan.

b. Adanya LSM yang ikut campur dalam pelaksanaan program Prona, sehingga hal tersebut dapat mengganggu konsentrasi dalam pelaksanaannya.

c. Keterbatasan SDM yang ada pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, baik tenaga administrasi maupun tenaga pengukuran.

d. Keterbatasan sarana dan prasarana

e. Seperti kendaraan operasional, gedung kantor (ruang tempat kerja dan ruang penyimpanan warkah), komputer peta pendaftaran dan lain-lain.

f. Banyaknya volume pekerjaan

g. Adanya gangguan teknis dalam program komputer (seringkali error / mengalami kemacetan) yang disebabkan oleh suplay arus listrik tidak mencukupi (voltase turun atau naik turun) sehingga menghambat waktu penyelesaian data.

h. Tenaga koreksi (kendali mutu) hasil pengukuran terbatas, karena struktural hanya dilaksanakan oleh Kasubsi PPK dan Kasi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah

4. Aspek Keuangan

Dari aspek keuangan, terdapat permasalahan, antara lain:

- Mekanisme pelaksanaan pencairan dana.*
- Kadang-kadang pekerjaan belum selesai honor petugas pelaksana sudah diambil, sehingga kalau ada kekurangan persyaratan yang harus dilengkapi pemohon, perangkat desa / kelurahan menjadi malas / tidak tergerak untuk segera menindaklanjuti melengkapinya.*
- Adanya penambahan biaya yang telah ditentukan, yang dilakukan oleh oknum perangkat desa.*

Prona dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kota Bandar Lampung dengan bantuan Pemerintah kabupaten Karanganyar, para Camat dan Kepala Desa yang terlibat langsung dalam pelaksanaan program Prona di desa peserta Prona. Pemerintah Kota Bandar Lampung mengalami kendala dalam hal waktu untuk menyelesaikan revisi konsep SPK dengan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung disebabkan waktu yang diberikan untuk mengoreksi konsep SPK terlalu sempit sedangkan Pemkab memiliki jadwal padat dan koreksi dilakukan oleh beberapa staf, sehingga dengan waktu yang sempit tidak dapat dilakukan koreksi secara teliti terhadap konsep SPK, sehingga penyusunan SPK umumnya akan mengacu pada SPK tahun lalu.

Selain waktu penyusunan SPK yang sempit, penyusunan SPK antara Pemerintah Kota Bandar Lampung dan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam rangka

pelaksanaan Prona sering ditunda karena salah satu pihak dalam rapat penyesuaian hasil koreksi sering tidak berada di tempat atau pembahasan yang lama terhadap satu masalah.

Menurut Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung kurang memberi waktu pada Camat untuk mensosialisasikan program Prona kepada masyarakat calon peserta Prona karena menganggap Camat telah mengetahui program Prona sebagai program tahunan yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, padahal kondisi masyarakat calon peserta Prona tidak sama setiap tahun. Sehingga harus dipersiapkan dan disosialisasikan secara bertahap sehingga diharapkan akan mendapatkan hasil yang maksimal, dalam pelaksanaan Prona, Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung selain menentukan biaya pelaksanaan Prona sebaiknya tidak menutup kemungkinan bagi aparat desa untuk menerima atau memungut pologoro desa yang lebih besar dari yang telah ditentukan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat BPN Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut, upaya-upaya yang ditempuh, antara lain :

1. Aspek Masyarakat

- a. Penyuluhan secara intensif bahwa pelaksanaan program Prona disubsidi oleh pemerintah*
- b. Pada waktu penyuluhan petugas menjelaskan secara lengkap materi yang bersifat teknis sehingga masalah-masalah yang bersifat teknis dapat diminimalkan.*

2. Aspek Petugas

- a. Program Prona di atas namakan Program Pemerintah Kota dengan didukung oleh DPRD. Kemudian dituangkan dalam Keputusan Walikota dan selanjutnya oleh Pemerintah Kota disosialisasikan kepada para Camat dan Kepala Desa.*

b. Peningkatan koordinasi dengan Kantor Pelayanan Perbendaharaan yang di Kota Bandar Lampung agar adanya persepsi dalam mekanisme pencairan dana.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Program Prona di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dilaksanakan melalui proses persiapan yang terdiri dari kegiatan koordinasi dan penyuluhan, proses pelaksanaan yang terdiri dari kegiatan pengumpulan data yuridis, pengumpulan data fisik, pemeriksaan tanah, keputusan pemberian hak atas tanah, proses sertifikat dan penyerahan sertifikat serta laporan.
2. Permasalahan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam melaksanakan program Prona antara lain :
 - a. Kurangnya koordinasi dengan Kantor Pelayanan Perbendaharaan di Sragen mengakibatkan perbedaan persepsi dalam mekanisme pencairan dana.
 - b. Mekanisme pekerjaan bendaharawan belum lancar, masih dalam tahap pembelajaran.
 - c. Para camat dan Para Kepala Desa kurang mendukung karena beranggapan akan mengurangi rezeki mereka.
 - d. Keterbatasan dana dan prasarana.
 - e. Adanya beberapa kendala teknis.
3. Upaya penyelesaian yang ditempuh oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung antara lain :
 - a. Program Prona dijadikan sebagai Program Pemerintah Kota/Kabupaten dengan di dukung DPRD setempat.

- b. Menyusun Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) untuk para Camat dan Lurah.
- c. Mengadakan perbaikan sarana dan prasarana.
- d. Mengadakan kerjasama dengan teknisi (programmer komputer) setempat.

6.2 Saran-Saran

Saran-saran yang dapat penulis sampaikan berdasarkan pembahasan dari hasil penelitian adalah sebagai berikut :

1. Dalam rangka meningkatkan efektifitas pelaksanaan program Prona oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung disarankan agar para Kepala Seksi yang berhubungan dengan pelaksanaan program Prona lebih meningkatkan koordinasi sehingga mengurangi lambannya kinerja Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung
2. Perlu dilaksanakan penyuluhan yang lebih intensif terhadap warga masyarakat calon peserta Prona agar mengurangi perbedaan persepsi mengenai maksud dan tujuan Prona, manfaat pemilikan sertifikat bagi masyarakat serta mengurangi kesalahan-kesalahan dalam bidang teknis yang mengakibatkan sertifikat menjadi terlambat diproses atau tertinggal dari proses sertifikat yang sudah lengkap persyaratannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdurrahman. 2000 *Beberapa Aspek tentang Hukum Agraria*, Penerbit Alumni Bandung
- Anwar, Qomari. dan Syaiful, Sagala. 2006. *Profesi Jabatan Kependidikan dan Guru Sebagai Upaya Menjamin Kualitas Pembelajaran*. Jakarta: Uhamka Press.
- Batinggi, Ahmad. 1998. *Manajemen Pelayanan Umum*. Jakarta : Universitas Terbuka
- Burhan Bungin, 2005 *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Prenada Media Group. Jakarta.
- Hanif, Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : Grasindo.
- Hasibuan. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Cetakan 9. PT. Bumi Aksara
- Husein Umar, 2005 *Metode Penelitian Untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*”, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Kotler, Philip. 2000. *Manajemen Pemasaran*. Jakarta : PT. Prenhallindo.
- Kotler, Philip. 1997. *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control*, 9th Ed, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc.
- Kubicek, Herbert & Hagen, Martin. 2001. *One-Stop Government in Europe: An Overview*. www.egov.vic.gov.au/onestop.pdf. Diunduh 10 Mei 2015.
- Lilik Nur Hayati 2012 *Prinsip-prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta : Andi.
- Moenir, A.S. 2000 *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, PT. Bumi Aksara
- Mustopadidjaja 2003 *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara,
- Nazir, Moh. 2011. *Metode Penelitian*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Noor, Juliansyah. 2011. *Metode Penelitian*. Jakarta : Kencana.
- Pasolong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta

Prasojo,2006 *Teknologi Informasi Pendidikan* Yogyakarta : Gava Media

Ratminto & Atik Septi Winarsih,2013 *Pengantar Sistem Informasi Manajemen* Bandung: CV. Remadja Karya

Ratminto, Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan*. Jakarta: Pustaka Pelajar

Sagala. 2005. *Konsep dan Makna Pembelajaran*. Bandung : CV. Alfabeta

Sampara, Lukman. 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta : STIA LAN Press

Sinambela 2006 *Reformasi Pelayanan Publik;Teori,Kebijakan dan Implementasi*, cetakan kelima Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Administrasi dengan Metode R&D*. Bandung: CV. Alfabeta

Suharismi Arikunto,2001 *Metode Penelitian Untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*”, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Sutedi, Adrian. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta : Sinar Grafika

Tjokrowinoto. 1996. *Pembangunan, Dilema, dan Tantangan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Trochidis, Ilias. 2008. *One-Stop Government: A Literature Review*. www.onestop.govproject.org, http://www.fub.it/files/onestop_gov_literature_review.pdf, diunduh 10 Mei 2015

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Pokok Agraria

Undang -Undang Nomor 25 Tahun 2009 tetang Pelayanan Publik