

**STANDAR PELAYANAN PUBLIK PADA BADAN
PERTANAHAN NASIONAL DI ERA
OTONOMISASI DAERAH¹
Oleh: Andika R P Alexander²
Meiske Tineke Sondakh³
Meiske Mandey⁴**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana gambaran umum mengenai standar pelayanan publik di era otonomi daerah dan bagaimana pengimplemntasian Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan, yang dengan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan: 1. *Pertama*, Berfungsi sebagai loket pelayanan bergerak (*mobilefront office*) dan kendaraan untuk kegiatan penyuluhan pertanahan, menerima pengaduan dan lainnya yang secara langsung dilayani oleh Petugas dari Kantor Pertanahan. *Kedua*, terdapat website BPN di [www. Badan Pertanahan Nasional.co.id](http://www.BadanPertanahanNasional.co.id) yang dapat di gunakan untuk complain terhadap Pejabat BPN yang berani menarik pungutan liar diluar Pendapatan negara bukan pajak dan biaya layanan yang ditetapkan oleh peraturan BPN lain. 2. Faktor Penghambat dalam melaksanakan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan, dapat disimpulkan: Faktor penghambat penerapan kebijakan Badan Pertanahan Nasional dipengaruhi 2 (dua) unsur penting yaitu faktor hukum dan faktor non hukum.

Kata Kunci: Hukum dan Kebijakan Publik; Standar Pelayanan Publik Badan Pertahanan Nasional.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia mempunyai wilayah yang sangat luas, dan terdiri dari beribu-ribu pulau besar dan kecil serta mempunyai berbagai bahasa, etnis, kebudayaan, agama, yang berbeda. Namun dengan

kemerdekaan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, negara tersebut menjadi Negara kesatuan yang berbentuk Republik yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dinyatakan antara lain bahwa“ Berkat rahmat Tuhan Yang Maha Esa dan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan, kebangsaan yang bebas, merdeka,bersatu, berdaulat, adil,dan makmur maka rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya dan membentuk pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”⁵ Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tersebut diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa. Penyelenggaraan Negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan yang dilakukan secara bertahap, namun pembangunan nasional tersebut tidak berjalan dengan baik, dengan terjadinya krisis multi dimensional yang melanda Indonesia mulai pertengahan tahun 1997. Hal tersebut terjadi, karena pembangunan nasional yang dilaksanakan dahulu adalah pembangunan yang terpusat, dan tidak merata dan hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi,namun tidak diimbangi oleh kehidupan sosial, politik, ekonomi yang demokratis dan berkeadilan. Di samping itu, pembangunan nasional yang dilaksanakan mempunyai fundamental yang rapuh, penyelenggaraan negara yang sangat birokratis dan cenderung korup serta tidak demokratis, telah menyebabkan krisis moneter dan ekonomi yang berlanjut dengan moral yang memperhatikan. Keinginan untuk memperbaiki penyelenggaraan Negara tersebut oleh pemerintah memang dilaksanakan yaitu dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagai Pengganti

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM 18071101308

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ “UUD 1945 dan Amandemennya”

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah. Hal yang mendasar dari Undang-Undang Pemerintah Daerah tersebut adalah memberikan kesempatan dan keleluasaan daerah untuk membangun daerahnya dan lebih memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakasa dan kreativitas serta meningkatkan peran dan fungsi dari badan-badan pemerintahan.⁶ Dalam tulisan ini akan ditunjukkan bahwa sepanjang mengenai bidang pertanahan, “otonomi yang seluas-luasnya” itu dalam rangka ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sejak Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 terbatas pada bentuk “desentralisasi”. UUD NRI 1945 sejak rumusannya yang asli dalam rangka pelaksanaannya salah satu tujuan kemerdekaan dan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dengan kata-kata :“memajukan kesejahteraan umum” , pada Pasal 33 ayat (3) menggariskan kebijakan dasar mengenai penguasa dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”⁷ Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak dapat dipisahkan dari tata kehidupan makhluk hidup, oleh karena itu tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Setiap manusia memerlukan tanah sebagai tempat tinggalnya maupun untuk mencari nafkah bagi kelangsungan hidupnya. Hubungan manusia dengan tanah merupakan hubungan yang sangat erat dan bersifat abadi, dimulai sejak manusia lahir hingga akhir hayatnya manusia selalu berhubungan dengan tanah. Kebutuhan akan tanah dari hari ke hari semakin meningkat, antara lain disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan, sedangkan luas tanah terbatas atau tetap. Dengan meningkatnya pembangunan di segala bidang, dan adanya tuntutan akan adanya mutu kehidupan yang lebih baik sebagai dampak positif dari keberhasilan pembangunan yang sedang dilaksanakan, semuanya ini memerlukan tanah

sebagai sarana dasarnya. Sejalan dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah tersebut, sebagai konsekuensi logisnya maka telah meningkat pula berbagai masalah pertanahan yang dalam beberapa tahun terakhir ini muncul ke permukaan dan menjadi pusat perhatian masyarakat luas. Masyarakat masih beranggapan bahwa pelayanan di bidang pertanahan masih terlalu sulit dan berbelit-belit dalam prosedur, lamanya waktu pemrosesan serta biaya yang tinggi. Penyebabnya bisa dikarenakan pelayanan kantor pertanahan yang kurang optimal. Hal ini menunjukkan adanya tuntutan masyarakat akan perlunya keterbukaan dalam pelaksanaan tugas, prosedur pembayaran yang sederhana, kepastian waktu dan biaya yang harus dibayar oleh masyarakat dalam penyelesaian urusan hak atas tanahnya, serta berbagai kemudahan dalam pelayanan maupun perlindungan hak-hak dan kepentingan masyarakat.

Dilandasi oleh amanat yang terkandung dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sebagai kelanjutannya maka telah disusun Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang berarti bahwa telah diletakkan dasar yang kokoh bagi pelaksanaan pembangunan pertanahan guna terwujudnya tujuan pembinaan hukum pertanahan nasional dan menyelenggarakan administrasi pertanahan guna terwujudnya tujuan pembangunan nasional. Pasal 2 UUPA menjelaskan bahwa bumi (tanah), air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang terdapat di wilayah Republik Indonesia, bukan merupakan milik negara akan tetapi pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa yang dimaksud serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia.

Sebagaimana kita ketahui bahwa salah satu tugas pokok Badan Pertanahan Nasional sekaligus merupakan salah satu fungsi kantor pertanahan Kabupaten/Kota adalah melaksanakan pelayanan pertanahan kepada masyarakat. Oleh sebab itu

⁶ Sumartini, L., *“Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional di Bidang Pemberdayaan Rencana Legislatif Daerah Dalam Era Otonomi Daerah”*. Jakarta, 2011, hal 231.

⁷ Harsono Boedi, *“Hukum Agraria Indonesia”*, Teruna Grafika, Jakarta, 2006, hal 42

kiranya wajar apabila pelaksanaan tugas Badan Pertanahan Nasional akan selalu menjadi pusat perhatian masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut diperlukan perhatian terhadap upaya-upaya untuk lebih meningkatkan pelayanan pertanahan tersebut. Upaya peningkatan pelayanan pertanahan kepada masyarakat mempunyai aspek yang sangat luas, dari tingkat kebijakan termasuk penerbitan ketentuan peraturan yang diperlukan sampai tingkat pelaksanaannya.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah telah menetapkan kebijakan pelayanan kepada masyarakat dalam pengelolaan dan pengembangan pembangunan pertanahan. Oleh karena BPN merupakan bagian internal dari komponen pembangunan bangsa, sebagaimana dengan komponen pembangunan bangsa yang lainnya maka peran dan posisi BPN dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat secara utuh terintergrasi, baik sebagai penegak kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia maupun dalam peran membangun bangsa (*nation building*) dengan mengedepankan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, kesejahteraan umum, lingkungan hidup, dan prinsip hidup berdampingan secara damai. Keberadaan organisasi BPN menjangkau sampai kedaerah pedesaan diseluruh wilayah Indonesia maka kegiatan dibidang Pertanahan akan dapat memberikan kontribusi konstruktif dalam pembangunan bangsa bila bentuk dan implementasi kegiatan dapat disinkronisasikan dengan kegiatan pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang menjadi titik berat otonomi daerah salah satunya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang sering disebut dengan pelayanan publik. Pelayanan publik oleh aparatur pemerintah dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, atau melalui kotak pos 5000 maupun langsung kepada pimpinan Badan Pertanahan Nasional, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan. Masyarakat yang merupakan pelanggan dari pelayanan publik, juga memiliki kebutuhan dan harapan pada kinerja penyelenggaraan pelayanan publik yang profesional.

Sehingga yang sekarang menjadi tugas Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang mampu memuaskan masyarakat. Adanya implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang tertuang dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah mempunyai tanggung jawab, kewenangan dan menentukan standar pelayanan minimal, hal ini mengakibatkan setiap Daerah (Kotamadya/Kabupaten) di Indonesia harus melakukan pelayanan publik sebaik-baiknya dengan standar minimal.

Manajemen pelayanan publik di era otonomi daerah semakin mempermudah ruang gerak masing-masing daerah untuk melakukan upaya perbaikan layanan. Pengalaman beberapa daerah yang berhasil memanfaatkan dan mengembangkan sistem pelayanan publik terpadu diakui telah membawa dampak yang cukup signifikan baik terhadap perbaikan kualitas manajemen layanan publik pemerintah daerah, maupun peningkatan pendapatan daerah dan perbaikan kualitas hidup masyarakat. Di sisi lain, pemerintah pusat tetap memiliki kendali atas keberlangsungan pemerintahan daerah tersebut secara terintegrasi yang selanjutnya akan ditindaklanjuti dalam perencanaan peningkatan kualitas layanan publik nasional. Seiring semaraknya geliat pemerintah daerah dalam mendorong sistem pelayanan terpadu, pemerintah perlu mengupayakan sistem informasi terstandarisasi yang dapat menjangkau semua daerah khususnya dalam pelayanan bidang pertanahan.

Masalah Pertanahan menyangkut dua sisi kepentingan yaitu, kepentingan pemerintah daerah untuk melakukan regulasi terhadap kegiatan tertentu yang dilakukan oleh masyarakat agar sesuai dengan perencanaan, kondisi dan kebutuhan pemerintah daerah, di sisi lain adalah kepentingan kebutuhan masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum dalam melakukan penggarapan tanah dan hak-hak atas tanah yang mempunyai efek di bidang sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Implementasi Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah ke depan salah satunya adalah bagaimana dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik berdasarkan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan

Publik sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara dan sekaligus merupakan perwujudan dari prinsip utama kebijakan desentralisasi yaitu demokratisasi, akuntabilitas publik dan pemberdayaan masyarakat.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana gambaran umum mengenai standar pelayanan publik di era otonomi daerah?
2. Bagaimana pengimplementasian Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan?

C. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode penelitian dengan "Library Research".

HASIL PEMBAHASAN

A. Pengimplementasian Standar Pelayanan Publik di Era Otonomisasi Daerah

Di era otonomi daerah saat ini, seharusnya pelayanan publik menjadi lebih responsif terhadap kepentingan publik, di mana paradigma pelayanan publik beralih dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan pelanggan.

Pada dasarnya pemerintah telah melakukan berbagai upaya agar menghasilkan pelayanan yang lebih cepat, tepat, manusiawi, murah, tidak diskriminatif, dan transparan. Namun, upaya-upaya yang telah ditempuh oleh pemerintah nampaknya belum optimal. Salah satu indikator yang dapat dilihat dari fenomena ini adalah pada fungsi pelayanan publik yang banyak dikenal dengan sifat birokratis dan banyak mendapat keluhan dari masyarakat karena masih belum memperhatikan kepentingan masyarakat pengguna. Kemudian, pengelola pelayanan publik cenderung lebih bersifat direktif yang hanya memperhatikan/mengutamakan kepentingan pimpinan/organisasinya saja. Masyarakat sebagai pengguna seperti tidak memiliki kemampuan apapun untuk berkreasi, suka tidak suka, mau tidak mau, mereka harus tunduk kepada pengelolanya. Seharusnya, pelayanan publik dikelola dengan paradigma yang bersifat supportif di mana lebih memfokuskan diri kepada kepentingan masyarakatnya, pengelola pelayanan harus mampu bersikap menjadi pelayan yang sadar untuk melayani dan bukan dilayani.

Kualitas pelayanan publik mengalami perbaikan setelah diberlakukannya otonomi daerah. Oleh karena itu, dengan membandingkan upaya-upaya yang telah ditempuh oleh pemerintah dengan kondisi pelayanan publik yang dituntut dalam era desentralisasi, tampaknya apa yang telah dilakukan pemerintah masih belum banyak memberikan kontribusi bagi perbaikan kualitas pelayanan publik itu sendiri, bahkan birokrasi pelayanan publik masih belum mampu menyelenggarakan pelayanan yang adil. Pemerintahan yang berhasil adalah yang mampu memberikan pelayanan yang berfokus pada pelanggan atau masyarakat. Pelayanan yang berfokus pada pelanggan ini akan berhasil apabila sejak awal pemerintah mampu memahami hambatan-hambatan yang dihadapi diantaranya ketidakpedulian aparat dalam menerapkan sistem kualitas pelayanan prima dan adanya ketidakberdayaan atau kurang responsifnya aparat dalam memahami dan menyerap keinginan masyarakat yang dilayaninya. Pasal 16 UU No.32 Tahun 2004 menjelaskan hubungan dalam bidang pelayanan umum antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang meliputi:

- a. Kewenangan, tanggung jawab dan ketentuan standar pelayanan nasional
- b. Pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah
- c. Fasilitas pelaksanaan kerja sama antara pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.⁸

Kebijakan publik yang telah diadopsi dan dilegitimasi oleh pemerintah dan lembaga legislatif, sudah semestinya diimplementasikan melalui sistem administrasi publiknya, tak terkecuali mengenai kebijakan desentralisasi. Masalah ini dikemukakan oleh Heapey bahwa : "Keputusan-keputusan seringkali tidak dibuat di lapangan dan segala petunjuk pelaksanaan (juklak) serta petunjuk teknis (juknis) selalu berasal dari kantor-kantor pusat departemen. Administrator di lapangan hanya menerima sedikit tanggung jawab mengenai apa yang harus mereka kerjakan."⁹ Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah diimplementasikan dalam sistem administrasi publik

⁸ Abdullah Rozali, . *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*,. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 32

⁹ Abdullah Rozali, . *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*,. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 32

baik di tingkat Pusat, Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Implementasi kebijakan publik tersebut dalam kurun waktu 2001 -2004 telah dievaluasi kembali dan Undang-Undang tersebut kemudian direvisi dengan Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Melihat substansi undang-undang yang baru, nampak terjadinya perubahan dan improvisasi sehingga otomatis akan membawa perubahan pada tahapan implementasi kebijakan publik dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 telah ditegaskan secara terperinci urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang meliputi 16 urusan wajib yaitu :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan pendidikan
- g. Penanggulangan masalah sosial
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Di samping urusan wajib tersebut, di dalam ayat (2) Pasal yang sama dijelaskan pula mengenai urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Apabila dibandingkan dengan kewenangan daerah kabupaten/kota yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

pemerintahan kabupaten/kota menjadi lebih komprehensif bukan saja mencakup kewenangan penyelenggaraan pemerintahan pada sektor-sektor tertentu, namun lebih mengarah pada fungsi pelayanan publik dalam bidang-bidang kewenangan yang telah di desentralisasikan. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya kabupaten/ kota lebih mengarah pada dimensi regulasi, fasilitasi dan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan konsep otonomi daerah itu sendiri yaitu demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga diadopsi kembali asas umum penyelenggaraan negara yaitu : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asasefektivitas. Pencantuman kembali asas-asas umum penyelenggaraan negara didalam Undang-Undang ini tidak lain ingin mereduksi konsep *good governance* dalam kebijakan desentralisasi dan penyelenggaraan otonomi daerah.¹⁰

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka implementasi kebijakan public desentralisasi kedepan harus menekankan prinsip-prinsip *good governance* pada fungsi-fungsi regulasi, pelayanan publik dan pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Hal ini berarti kebijakan publik yang di implementasikan dalam sistem administrasi publik di daerah kabupaten/kota benar-benar menerapkan prinsip *good governance* serta berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi harus mampu mendorong terjadinya layanan public yang lebih dekat dengan masyarakat yang membutuhkan. Kebijakan publik yang dihasilkan, diharapkan dapat memangkas rentang birokrasi yang panjang untuk menghindari penundaan dan penurunan kualitas dari layanan publik yang menjadi kewajiban negara kepada warganya. Keberhasilan proses desentralisasi dapat diukur dari kualitas layanan publik yang semakin baik. Kebijakan desentralisasi yang hanya dimaksudkan untuk menggantikan peran pemerintah pusat di daerah tanpa melakukan perubahan pada transaksi sosial

¹⁰ Dharma Setyawan Salam, . "Otonomi Daerah dalam perspektif lingkungan, Nilai dan Sumber Daya". Jakarta: Djambatan, Jakarta, 2004, hal 21

yang terjadi, maka sangat sulit diharapkan terjadinya efek positif dari kebijakan publik tersebut oleh sebab itu perbaikan kualitas layanan publik menjadi faktor yang determinan dalam implementasi kebijakan desentralisasi. Pelayanan publik juga merupakan bagian yang krusial dalam praktek negara demokrasi, bahkan banyak ahli mengatakan bahwa pelayanan publik sebagai demokrasi dalam artian yang sebenarnya karena demokrasi sebagai konsep hanya dapat dirasakan dalam kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyatnya. Dengan tingkat heterogenitas dan penyebaran yang luas, maka sangatlah rentan bagi suatu pemerintahan dapat memenuhi kebutuhan layanan masyarakat sesuai dengan tingkat kebutuhan apalagi tingkat kepuasan rakyat. Dalam konteks ini layanan menjadi tolok ukur penting untuk melihat perjalanan demokrasi dan desentralisasi. Dengan demikian demokrasi dan desentralisasi harus dilihat dari kemampuan pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan transaksi sosial yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari yaitu layanan publik. Marsh dan Ian mengemukakan 2 (dua) perspektif yang penting diamati dalam layanan publik yaitu: *Pertama*, dimensi *service delivery agent* (dinas atau unit kerja pemerintah) dan *Kedua*, dimensi customer atau user (masyarakat yang memanfaatkan). Berdasarkan dimensi pemberi layanan perlu diperhatikan tingkat pencapaian kinerja yang meliputi layanan yang adil (dimensi ruang dan kelas sosial), kesiapan kerja dan mekanisme kerja (*readiness*), harga terjangkau (*affordable price*), prosedur sederhana dan dapat dipastikan waktu penyelesaiannya. Sementara itu dari dimensi penerima layanan publik harus memiliki pemahaman dan reaktif terhadap penyimpangan atau layanan tak berkualitas yang muncul dalam praktik penyelenggaraan layanan publik.

Keterlibatan aktif masyarakat baik dalam mengawasi dan menyampaikan keluhan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik menjadi faktor penting umpan balik bagi perbaikan kualitas layanan publik dan memenuhi standar yang telah ditetapkan. Pemahaman masyarakat tentang dasar hukum atau kebijakan publik yang ditetapkan menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin standar layanan publik yang berkualitas. Pemahaman masyarakat tentang formulasi kebijakan publik yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme pemberian layanan publik dapat diukur dari

kemudahan masyarakat untuk memahami prosedur tersebut, kesiapan birokrasi untuk memberikan kejelasan kepada masyarakat, informasi yang transparan tentang standar pelayanan publik dimaksud serta perilaku petugas pelayanan publik terhadap masyarakat dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Formulasi kebijakan tersebut tentunya berada pada tahapan implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan sebelumnya. Salah satu bidang layanan publik yang krusial adalah masalah Pertanahan. Pertanahan merupakan aspek regulasi dan legalitas dari berbagai bidang kegiatan masyarakat yang ditetapkan oleh pemerintah melalui prosedur tertentu. Masalah Pertanahan menyangkut dua sisi kepentingan yaitu, kepentingan pemerintah daerah untuk melakukan regulasi terhadap kegiatan tertentu yang dilakukan oleh masyarakat agar sesuai dengan perencanaan, kondisi dan kebutuhan pemerintah daerah, di sisi lain adalah kepentingan kebutuhan masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum dalam melakukan pengalihan tanah dan hak-hak atas tanah yang mempunyai efek di bidang sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Keseluruhan permasalahan yang muncul dalam pelayanan Pertanahan menjadi semakin krusial ketika prosedur pemberian Pelayanan publik tersebut tidak dibakukan secara komprehensif dan tidak ditetapkan dalam suatu standar pelayanan yang baik. Pelayanan Pertanahan akan tidak memberikan kepuasan kepada masyarakat apabila dalam pelaksanaannya tidak terkoordinasi dan berjalan sendiri-sendiri dalam sektornya masing-masing. Implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah ke depan salah satunya adalah bagaimana dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik berdasarkan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara dan sekaligus merupakan perwujudan dari prinsip utama kebijakan desentralisasi yaitu demokratisasi, akuntabilitas publik dan pemberdayaan masyarakat.

Dalam berbagai aspek pengamatan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, maka ada beberapa hal yang mendinamikaikan pelayanan publik di Indonesia, yaitu: (a) Perencanaan pengambilan keputusan kebijakan dalam pelayanan publik dilakukan secara elitis; (b) akses masyarakat sangat terbatas dalam implementasi pelayanan, sementara akses kelas menengah ke atas yang didominasi

kalangan pejabat sangat luas sehingga terkesan adanya diskriminasi; dan (c) Tidak adanya kontrol masyarakat terhadap kinerja aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan termasuk akuntabilitas pemerintah sendiri.¹¹ Pandangan di atas coba diangkat untuk menunjukkan bahwa agar suatu pelayanan dapat memuaskan pelanggan dalam hal ini masyarakat, maka poin-poin tersebut perlu diperhatikan. Sejalan dengan hal itu, untuk memberikan pelayanan yang berdaya guna dan berhasil guna, dapat diperhatikan beberapa komponen yang sering menjadi permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu:

1. Aparatur Pemerintah, yang berhubungan dengan adanya perilaku yang tidak konsisten dan konsekuen dalam hubungan kerja pelayanan, kurang disiplin, kurang profesional baik menyangkut keterampilan, keahlian dan tingkat pengetahuannya, maupun kesejahteraan serta kurangnya motivasi kerja;
2. Masyarakat atau pelanggan, berkaitan dengan tata nilai dalam masyarakat, kurangnya keterbukaan anggota masyarakat, budaya dan tingkat pendidikan yang beraneka ragam, dan kurangnya tanggung jawab sosial masyarakat;
3. Peraturan perundangan, dalam arti peraturan-peraturan yang tumpang tindih dan dalam penerapannya sangat memberatkan masyarakat dan juga penyebarluasan informasi tentang peraturan-peraturan tersebut masih kurang;
4. Mekanisme dan Prosedur Pelayanan, misalnya kurang lengkap atau kurang sempurnanya peraturan pemerintah baik menyangkut petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknisnya, tidak adanya sosialisasi tentang mekanisme dan prosedur pelayanan dengan baik, dan juga pengawasan terhadap pelaksanaan mekanisme dan prosedur layanan kurang efektif;
5. Sarana dan Prasarana, misalnya tempat kerja yang kurang memadai, kurangnya peralatan kerja secara kuantitatif maupun kualitatif dan teknologi yang ketinggalan dan juga fasilitas pelayanan seperti ruangan pelayanan, ataupun lingkungan yang kurang mendukung dan
6. Dana, yang berkaitan dengan penganggaran dana baik dari APBN maupun APBD yang tersedia untuk

membayai berbagai kegiatan pelayanan umum masih belum mencukupi (Modul Manajemen Pelayanan Umum, Universitas Terbuka, 2002) Persoalan yang muncul seperti yang dikemukakan secara umum di atas, seringkali ditemukan dalam praktek pelayanan publik. Untuk itu, setidaknya apa yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus diperhatikan.

Pelayanan Publik menurut Asas Penyelenggaraan Negara Dari beberapa persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka perlu untuk meningkatkan peran pemerintah dalam menjalankan pelayanan publik yang berkualitas. Bahwa ada beberapa karakteristik yang perlu diperhatikan oleh birokrasi publik dalam memberikan pelayanan, yaitu: prosedur pelayanan harus mudah dimengerti dan mudah dilaksanakan sehingga terhindar dari prosedur yang birokratik; pelayanan yang diberikan harus jelas dan pasti pemberian pelayanan senantiasa diusahakan agar pelayanan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien memberikan pelayanan senantiasa memperhatikan kecepatan dan ketepatan waktu yang telah ditentukan pelanggan setiap saat dapat dengan mudah memperoleh berbagai informasi yang berhubungan dengan pelayanan secara terbuka kegiatan pelayanan baik teknis maupun administrasi harus menjunjung tinggi motto : *Customer is king and customer is always right*. Harapan akan peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut, bermaksud untuk menyadarkan pemerintah akan posisinya sebagai public servant. Untuk itu, sehubungan dengan peran pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, maka ada beberapa hal yang dapat dihubungkan berdasarkan pada asas-asas umum penyelenggaraan negara dengan substansi, asas dan prinsip pelayanan publik untuk diperhatikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, antara lain:

1. Pelayanan publik merupakan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang berhubungan dengan Asas Kepentingan Umum. Pelayanan publik adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga pengambilan kebijakan dalam hubungannya dengan pelayanan publik harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan pelaksanaannya harus mendahulukan kepentingan umum dalam hal ini masyarakat sebagai pelanggan.

¹¹ Suharmanto, E., *Peningkatan pelayanan Pemerintah Daerah terhadap Masyarakat, CLGI (www.clgi.com)* , Jakarta, 2002, diakses 27 Nopember 2021.

2. Tingkat ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan harus ditingkatkan. Regulasi sehubungan dengan pelayanan publik telah banyak dikeluarkan sebagai wujud kepastian hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik, seperti Keputusan MENPAN No: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Keputusan MENPAN No: 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, dan Keputusan MENPAN No: 26/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Untuk itu, sebagai pelayan publik, maka unit-unit pemerintahan yang menyelenggarakan pelayanan publik harus mendasarkan tindakan-tindakan dalam pemberian layanan publik berdasarkan acuan dari aturan-aturan yang sudah ada dan dapat mengembangkannya dalam standar pelayanan publik setiap instansi atau unit pelayanan.
3. Transparansi. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik transparansi merupakan pelaksanaan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan, sehingga mudah diakses oleh semua pihak yang berhak mendapatkan pelayanan. Transparansi ini dapat berkaitan dengan manajemen dan penyelenggaraan pelayanan publik, prosedur pelayanan, persyaratan teknis dan administratif pelayanan, rincian biaya pelayanan, waktu pelayanan, lokasi dan standar pelayanan.
4. Menerapkan manajemen birokrasi profesional. Hal ini sebagai perwujudan asas profesionalisme, dalam arti bahwa perlu mempersiapkan tenaga kerja birokrasi profesional yang mampu menguasai teknik-teknik manajemen pemerintahan yang tidak hanya berorientasi pada peraturan (rule oriented) tetapi juga pada pencapaian tujuan (goal oriented). Profesionalisme birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik mutlak diperlukan agar birokrasi pemberi layanan memberikan pelayanan sesuai dengan kemampuan atau standar kompetensi yang diinginkan.
5. Akuntabilitas pelayanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggung jawabkan, baik kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan maupun kepada

publik. Akuntabilitas ini meliputi akuntabilitas kinerja pelayanan yang berhubungan dengan tingkat ketelitian, profesionalitas petugas, kelengkapan sarana dan prasarana, kejelasan aturan dan kedisiplinan; dan akuntabilitas biaya pelayanan publik serta akuntabilitas produk pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan asas-asas pemerintahan atau penyelenggaraan negara yang baik seperti beberapa hal di atas merupakan salah satu bagian dalam mendukung reformasi pelayanan publik dan reformasi birokrasi. Tujuannya adalah mewujudkan tata pemerintahan yang baik (good governance), yang pada dasarnya berorientasi pada peningkatan partisipasi masyarakat, penegakan hukum, transparansi, daya tanggap, persamaan hak, visi strategis, efektivitas dan efisiensi, profesionalisme, akuntabilitas dan pengawasan.

B. Faktor-faktor apa saja yang menghambat dan mendukung Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan

Keputusan ini merupakan landasan operasional dan layanan Badan Pertanahan Nasional kepada publik dalam pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi. Keputusan ini merupakan salah satu landasan operasional agar menyelenggarakan sistem elektronik secara andal dan aman serta bertanggung jawab. Ke depan harus dipertimbangkan mengenai standar pelayanan pertanahan yang berstandar ISO diseluruh kantor pertanahan secara bertahap baik dari sisi jumlah dan jenis pelayanan pertanahan maupun dari sisi jumlah kantor.

Dalam membahas Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan, peneliti menggunakan Teori Law.M.Friedman. Efektivitas penegakan hukum terkait tiga unsur system hukum (*three elements of legal system*). Ketiga unsur system hukum tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Stuktur (Structure)
- b. Substansi (Substance)
- c. Kultur hukum (Legal Culture)

Indikator untuk menentukan efektivitas penegakan hukum, adalah sebagai berikut:

1. Indikator hukum tertulis, (*substansi*)

Terkait standar pelayanan BPN sudah diatur, yakni di Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan. Sanksi terhadap pelanggaran peraturan ini sudah di atur dalam Pasal 18 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Kode Etik Pelayanan Publik Dan Penyelenggara Pelayanan Publik Di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

2. Peranan penegak hukum, (struktur)

Peranan penegak hukum terkait permasalahan standar pelayanan BPN, dikatakan efektif apabila :

a. fokus utama dari BPN adalah dinamika masyarakat.

Berdasarkan hasil, pembahasan di atas banyak orang yang memiliki kemampuan ekonomi yang kuat menginginkan pelayanan cepat dan BPN terbukti lebih mendahulukan kepentingan pihak yang bersedia membayar lebih, Berdasarkan hasil interview di atas terbukti BPN pilih-pilih dalam memberikan pelayanan publik. Fokus utama BPN dapat disimpulkan buka dinamika masyarakat.

b. BPN seharusnya lebih memperhatikan kewajiban serta tanggung jawabnya untuk melakukan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Dari kesimpulan di atas, maka fokus utama dari BPN adalah bukan dinamika masyarakat. Masyarakat yang berharap mendapatkan pelayanan dalam pendaftaran tanah yang cepat, sederhana tidak dapat terwujud.

3. Kebudayaan,

Orang yang memiliki ekonomi kuat cenderung menggunakan jalur pelayanan cepat, hal ini sepertinya benar-benar dimanfaatkan oleh BPN, hal ini sudah berlangsung sejak lama, dari tahun ke tahun tidak ada perubahan. Aparatur BPN menganggap pelayanan cepat ini sebagai ladang korupsi, bagi pejabat BPN. Masyarakat sesungguhnya membutuhkan pelayanan yang cepat, sederhana dan biaya ringan. Apakah hal ini terjadi atau dilaksanakan oleh BPN. Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan Ternyata masyarakat tidak tau akan keberadaan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan. Dibutuhkan sosialisasi terhadap Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional

Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan. Selain ketepatan waktu, masyarakat juga mengharapkan ketetapan biaya yang murah dan terjangkau bagi semua kalangan masyarakat. Berdasarkan interview di atas dapat disimpulkan besarnya biaya-biaya pendaftaran tanah, biasanya yang mengetahui besar biaya proses layanan, di luar BPN, hanya notaris, PPAT sama , sedangkan masyarakat umum tidak tahu. Hal tersebut di atas sebetulnya sangat berbahaya, karena masyarakat yang tidak mengetahui bisa dikenakan tarif tinggi untuk biaya pengurusan. Di dalam pelayanan administrasi pertanahan dikenal ada pelayanan cepat tau pelayanan biasa.

Dalam mewujudkan prosedur tertib pertanahan yang optimal yang berimplikasi pada terwujudnya catur tertib pertanahan diperlukan suatu optimalisasi kinerja. Ketika optimalisasi kinerja tidak terwujud maka keberadaan peraturan tersebut terkait penyelesaian pendaftaran akta dalam waktu 7 (tujuh) hari tidak bisa terealisasikan. Optimalisasi kinerja bisa terwujud apabila didukung oleh beberapa faktor seperti kesadaran individu, memegang teguh prinsip tanggung jawab, adanya Sumber Daya Manusia yang memadai, serta adanya fasilitas pelayanan yang lengkap dalam menunjang proses penyelesaian tugas-tugas sebagaimana yang telah ditetapkan. Ketika ada permasalahan terkait pendaftaran akta maka pihak yang seharusnya bertanggung jawab di sini adalah pihak dari Kantor Pertanahan, karena kesalahan secara jelas terjadi dari pihak Kantor Pertanahan. Dalam arti bahwa ketika telah memenuhi segala prosedur dalam penyampaian pendaftaran akta

yang telah ditetapkan pihak pertanahan sebagaimana mengacu pada peraturan yang berlaku maka selanjutnya kewajiban dari pihak pertanahan untuk menindak lanjuti proses pendaftaran akta tersebut. Tetapi ketika pihak pertanahan melakukan suatu kesalahan yang berimplikasi kepada terlambatnya atau bahkan ketidak jelasan penyelesaian proses pendaftaran akta maka menjadi kewajiban dari pihak Kantor Pertanahan untuk bertanggung jawab atas segala kerugian yang ditimbulkan akibat kesalahan dari pihak Kantor Pertanahan. Hal ini berkaitan dengan prinsip tanggung jawab yang harus diemban oleh pihak Kantor Pertanahan yang bersangkutan. Hal ini sejalan dengan Teori Tanggung jawab Administrasi yang

terdiri tiga unsur yaitu mengenai Akuntabilitas bahwa kewajiban memberikan pertanggung jawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban. Responsibilitas bahwa konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknik yang dimiliki administrator dalam menjalankan tugasnya; Responsivitas adalah pertanggung jawaban dari sisi pelayanan yaitu seberapa jauh masyarakat melihat upaya para administrator menanggapi apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan masalah mereka. Jadi hal ini terkait dengan kepekaan dalam memberikan pelayanan. Berdasarkan teori Tanggung jawab Administrasi maka pihak pertanahan sebagai instansi yang menaungi segala urusan di bidang pertanahan yang harus bertanggung jawab atas kesalahan dari pihak Kantor Pertanahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.¹² Terjadinya peristiwa berupa kehilangan berkas yang telah disetor di Kantor Pertanahan, merupakan tanggung jawab pihak Kantor Pertanahan, walaupun dilakukan oleh orang pribadi staf atau pegawai Kantor Pertanahan. Sebab, seharusnya setiap individu pegawai Kantor Pertanahan yang menjalankan tugasnya selalu terikat dengan tugas pokok institusi Kantor Pertanahan, sehingga segala kesalahan yang dibuat oleh yang bersangkutan menjadi tanggung jawab Kantor Pertanahan. Bahwa pihak dari Kantor Pertanahan akan bertanggung jawab atas segala kelalaian dari bawahannya, dalam hal ini institusi Kantor Pertanahan bertanggung jawab atas kesalahan administrasi yang terjadi, akantetapi hal ini tentu harus didukung oleh masyarakat agar melaporkan kepada Kepala Kantor Pertanahan jika ada masalah-masalah yang dihadapi agar dapat dicarikan solusi penyelesaian yang terbaik yang tentunya tidak akan merugikan masyarakat. Berdasarkan penelitian penulis bahwa penyelesaian proses pendaftaran akta dalam waktu 7 (tujuh) hari dapat direalisasikan oleh pihak Kantor Pertanahan, apabila pihak yang memasukkan berkas menginginkan proses berkasnya diselesaikan dalam waktu 7 (tujuh) hari, namun dengan pembebanan biaya tambahan (diluar dari ketentuan biaya yang telah ditetapkan sebagaimana

dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang 11 Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional).

Adapun faktor penghambat dalam penerapan kebijakan Kantor Pertanahan dipengaruhi 2 (dua) unsur penting yaitu faktor hukum dan faktor non hukum. Adapun faktor hukum yang mempengaruhi terhambatnya penerapan kebijakan Kantor Pertanahan yaitu tidak adanya sanksi yang tegas dari Kepala Kantor Pertanahan terhadap pegawai Kantor Pertanahan yang melakukan penyalagunaan aturan hukum, yakni salah satu bentuk penyalagunaan aturan hukum yaitu terkait batas waktu selesainya proses pendaftaran akta serta kurangnya pemahaman tentang hukum terutama mengenai peraturan-peraturan terkait hukum pertanahan bagi pegawai-pegawai di Kantor Pertanahan. Sedangkan factor non hukum yang mempengaruhi terhambatnya penerapan kebijakan Kantor Pertanahan yaitu Sumber Daya Manusia yang kurang baik secara kualitas maupun secara kuantitas, tidak adanya Pengawasan yang optimal, Iman atau Mental dari pegawai Kantor Pertanahan belum kuat dalam menghadapi segala bentuk usaha pemberian sejumlah uang atau barang dari pihak luar yang menggunakan jasa dari oknum pihak pertanahan, serta sarana dan prasarana pendukung kinerja pegawai pertanahan belum memadai.

Terkait upaya-upaya yang sudah dilakukan kantor pertanahan dalam meningkatkan pelayanan pendaftaran tanah, Dari hasil interview di atas dapat disimpulkan upaya-upaya yang sudah dilakukan kantor pertanahan dalam meningkatkan pelayanan pendaftaran tanah adalah:

- memasang alur pendaftaran tanah,
- pemasangan papan pengumuman lamanya waktu pendaftaran tanah
- sosialisasi mengenai kode etik, terkait kewajiban dan larangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Kode Etik Pelayanan Publik Dan Penyelenggara Pelayanan Publik Di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional
- mengingat minimnya petugas BPN, Kepala kantor pertanahan sudah melakukan permohonan ke BPN pusat untuk penambahan kariawan, untuk setiap seksi.

¹² Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Syafaat., *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press., Jakarta, 2006, hal 32

- dan saat ini telah dikembangkan sistem informasi pengelolaan pengaduan masyarakat secara online di setiap Kantor BPN di setiap Kota.

Tanah adalah modal dasar pembangunan, oleh karena itu daerah harus diberi peluang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di bidang pertanian. Sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat, dalam sistem negara kesatuan RI. Dengan demikian dalam menjalankan otonomi daerah melekat satu kesatuan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan. Fungsi pemerintah daerah menjalankan urusan yang diserahkan pemerintah pusat antara lain; menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Peranan masyarakat dan swasta dalam pembangunan daerah akan semakin besar dan menentukan, untuk itu tanpa meningkatkan partisipasi masyarakat dan swasta, maka otonomi akan kehilangan makna, karena melalui otonomi pemerintah daerah mempunyai peluang yang lebih besar untuk mendorong dan member motivasi membangun daerah. Yang kondusif, sehingga akan muncul kreasi dan daya inovasi masyarakat yang dapat bersaing dengan daerah lain. Di samping itu, daerah dapat membangun pusat pertumbuhan daerah, karena daerah lebih akrab dengan masyarakat dan lingkungannya.

Pemberdayaan adalah pemberian wewenang, pendelegasian wewenang atau pemberian otonomi jejajaran bawah. Inti dari pemberdayaan upaya membangkitkan segala kemampuan yang ada untuk mencapai tujuan. Pencapaian tujuan melalui pertumbuhan motivasi, inisiatif, kreatif, serta penghargaan dan pengakuan bagi mereka yang berprestasi. Pemberdayaan masyarakat dan swasta sama pentingnya dengan peningkatan pengetahuan, perluasan wawasan, dan peningkatan aparatur/birokrasi bagi pelaksanaan tugas, yang

sesuai dengan fungsi dan profesi masing-masing.¹³ Untuk itu upaya memberdayakan masyarakat harus dilihat dari 3(tiga) sisi, yaitu:

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*), artinya tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya dan tidak ada yang bemalas-malasan. Dalam hal ini pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya kreasi masyarakat dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
2. memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*) meliputi langkah-langkah nyata yang menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*) dan membuka akses ke dalam berbagai peluang yang dapat membuat masyarakat menjadi tetantang untuk makin berdaya (*networking*).
3. memberdayakan mengandung arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah agar yang lemah tidak menjadi bertambah lemah, karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, akibat eksploitasi oleh kelompok yang kuat terhadap kelompok yang lemah. Peranan mediator (pemerintah) dengan kebijakan yang arif serta protektif terhadap yang kurang berdaya harus signifikan.

Harus diakui persoalan tanah bukanlah persoalan sederhana, oleh karena itu diperlukan niat dan tanggung jawab eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk sungguh-sungguh memanfaatkan peluang otonomi daerah, agar melakukan pemerintahan yang baik, di bidang pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Dalam tujuan pelayanan terkandung tujuan untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat. Dalam fungsi pemberdayaan, untuk meningkatkan partisipasi

¹³ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 77

masyarakat, dan menumbuhkan kemandirian kolektif masyarakat, serta dalam fungsi pembangunan, untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat yang merata. Sementara dalam hal demokratisasi, jika semakin demokratisasi dan semakin dibuka peluang untuk berprakarsa, rakyat justru akan semakin menghargai dan menghormati kebersamaan dan persatuan. Sebaliknya, semakin dikekang, akan semakin dahsyat reaksi daya pegas yang ditimbulkannya, bila rezim penindas itu kehilangan legitimasi kekuasaan, yang dalam sekejap eksistensi.

Dalam bidang pertanahan, hal-hal yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam rangka pemberdayaan masyarakat adalah:

1. Dalam hal pemberian izin lokasi, harus sesuai dengan tata ruang kabupaten/kotamadya dan izin lokasi dilakukan dengan pertimbangan yang matang dan prosedur yang benar.
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dilakukan dengan pengkajian yang mendalam dan makna kepentingan umum tidak disalahgunakan.
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan; dilakukan dengan musyawarah dan tidak menimbulkan disharmonisasi antar para pihak.
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan dilakukan bukan dengan ganti rugi tetapi "*ganti untung*", sehingga tidak menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan.
5. Penetapan tanah ulayat pemerintah daerah harus melakukan pengkajian khusus untuk menginventarisir tanah-tanah ulayat masyarakatnya.
6. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah, kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; urusan redistribusi tanah belum banyak dilakukan pemerintah daerah, untuk itu perencanaan, pengendalian serta melakukan tindakan refresif seperti tanah *absentee*, harus dilakukan pemerintah daerah agar rakyatnya dapat memiliki hak hidup atas tanah.
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; Tanah harus dimanfaatkan

optimal, oleh karena itu perlu adanya pengawasan terhadap tanah kosong untuk ditetapkan menjadi tanah negara.

8. Perencanaan, penggunaan wilayah kabupaten/kota; tata ruang harus menjadi pedoman dan sekaligus pengendali pembangunan di daerah.
9. Izin membuka tanah, pemerintah daerah perlu memiliki Perda tentang izin membuka tanah bagi masyarakat, sehingga izin tersebut dapat menjadi indikator dalam pembuatan alas hak.

Dengan demikian untuk mewujudkan pemerintah daerah yang mandiri dan sekaligus berdaya, pemerintah daerah harus mampu melahirkan, tidak hanya perda yang bersifat desentralisasi, tetapi juga perda yang bersifat mandiri, artinya pemerintah daerah tidak hanya semata-mata melahirkan perda yang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi, tetapi juga dapat membuat perda yang mampu menampung kondisi khusus daerah dan tidak serta merta mengikuti Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang senyatanya melampaui kewenangan (*ultra vires*) dalam arti bertentangan dengan undang-undang yang mengatur otonomi daerah dan perda itu sendiri.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Faktor Pendukung dalam Pelaksanaan pelayanan pada sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan adalah *Pertama*, Berfungsi sebagai loket pelayanan bergerak (*mobilefront office*) dan kendaraan untuk kegiatan penyuluhan pertanahan, menerima pengaduan dan lainnya yang secara langsung dilayani oleh Petugas dari Kantor Pertanahan. *Kedua*, terdapat website BPN di [www. Badan Pertanahan Nasional.co.id](http://www.BadanPertanahanNasional.co.id) yang dapat di gunakan untuk complain terhadap Pejabat BPN yang berani menarik pungutan liar diluar Pendapatan negara bukan pajak dan biaya layanan yang ditetapkan oleh peraturan BPN lain. Upaya BPN Untuk Meningkatkan Pelayanan Pertanahan, antara lain adalah perbaikan lingkungan kerja dengan

mengfungsikan loket pelayanan sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BPN RI nomor 3 tahun 2010, perbaikan Sistem Administrasi, dengan cara peraturan tersebut harus dijabarkan sesuai dengan kondisi Kantor Pertanahan. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah bidang pertanahan berbungkus desentralisasi tetapi menekankan sentralisasi akan berdampak terhadap semakin meningkatnya sengketa pertanahan. Melalui semangat reformasi Otonomi adalah peluang daerah untuk menata kembali struktur penguasaan dan kepemilikan tanah untuk dapat melakukan dengan cara menempatkan orang-orang yang konseptual dan profesional, bertanggung jawab dalam menjalankan program pembangunan daerah yang terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan persoalan tanah.

2. Faktor Penghambat dalam melaksanakan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan, dapat disimpulkan: Faktor penghambat penerapan kebijakan Badan Pertanahan Nasional dipengaruhi 2 (dua) unsur penting yaitu faktor hukum dan faktor non hukum, adapun faktor hukum yang mempengaruhi terhambatnya penerapan kebijakan Kantor Pertanahan yaitu tidak adanya sanksi yang tegas terhadap pegawai Kantor Pertanahan yang melakukan kesalahan dalam menyelesaikan proses pendaftaran akta dan kurangnya pengetahuan tentang hukum pertanahan bagi pegawai-pegawai di Kantor Pertanahan. Adapun faktor non hukum yang mempengaruhi terhambatnya penerapan kebijakan Kantor Pertanahan Sumber Daya Manusia yang kurang baik secara kualitas dan kuantitas, tidak adanya Pengawasan yang optimal, dan sarana dan prasarana pendukung kinerja pegawai pertanahan belum memadai. Kewenangan Pemerintah dalam bidang urusan tanah merupakan urusan wajib pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang harus diatur dan diurus pemerintah Kabupaten/kota.

B. Saran

1. Pelayanan yang melebihi standard pelayanan agar dapat dipublikasikan. Strategi ini penting untuk menunjukkan bahwa ada pelayanan publik yang berhasil dan sukses, karena yang biasa kita dengar adalah cerita kegagalan

pelayanan public dalam memberikan pelayanan terbaik.

2. Kelangsungan suatu kinerja pelayanan dalam pelayanan publik jangan cepat merasa puas dengan kinerjanya sehingga 'lupa' untuk menjaga kualitas terbaiknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah Rozali,. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*,. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Syafaat,. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press., Jakarta, 2006
- Dharma Setyawan Salam,. *"Otonomi Daerah dalam perspektif lingkungan, Nilai dan Sumber Daya"*. Jakarta: Djembatan, Jakarta, 2004.
- Harsono Boedi,. *"Hukum Agraria Indonesia"*,. Teruna Grafica, Jakarta, 2006
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2003, *Hukum dan Masyarakat dalam Transisi Menuju Hukum yang Responsif*, Huma.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, . *Hukum dan Masyarakat dalam Transisi Menuju Hukum yang Responsif*, Huma, Jakarta, 2003.
- Sumartini,L,. *"Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional di Bidang Pemberdayaan RencanaLegislatif Daerah Dalam Era Otonomi Daerah"*. Jakarta, 2011
- HAW. Widjaja, HAW,. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen.
- Undang-undang Dasar 1945 Amandemen Tahun 2002.
- Internet,
- Suharmanto, E,. *Peningkatan pelayanan Pemerintah Daerah terhadap Masyarakat, CLGI (www.clgi.com)* , Jakarta, 2002, diakses 27 Nopember 2021.