

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara teoritik, Birokrasi Pemerintahan memiliki tiga fungsi utama, yaitu: fungsi pelayanan, fungsi pembangunan dan fungsi pemerintahan umum (LAN, 2007).

- a. Fungsi pelayanan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Fungsi utamanya, memberikan pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat;
- b. Fungsi pembangunan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang tugas tertentu disektor pembangunan. Fungsi pokoknya adalah *development function*/fungsi pembangunan dan *adaptive function*/fungsi adaptasi;
- c. Fungsi pemerintahan umum, berhubungan dengan rangkaian kegiatan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (regulasi), termasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban. Fungsinya lebih dekat pada fungsi pengaturan (*regulation function*).

Ketiga fungsi birokrasi pemerintahan tersebut, menunjukkan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintahan, cakupannya sangat luas yaitu pelayanan yang menghasilkan *publik goods*/barang publik, yang dalam penyelenggaraannya harus diwarnai dengan transparansi dan akuntabel agar tercapai *good governance*.

Tanah merupakan Sumber Daya Alam yang terbatas sehingga setiap orang wajib memanfaatkan dan melestarikan tanah agar kelangsungannya dapat dinikmati dan dimanfaatkan oleh generasi penerus. Hampir setiap golongan/lapisan masyarakat memiliki hubungan hukum dengan tanah, mulai dari lapisan masyarakat atas, menengah sampai masyarakat ekonomi lemah semuanya memiliki hubungan/keterkaitan dengan tanah. Tanah sebagai salah satu sumber daya yang penting dan strategis, yang menyangkut hajat hidup orang banyak,

memiliki karakteristik multi dimensi, multi sektoral, multi disiplin serta mempunyai kompleksitas tinggi.

Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah maka diadakanlah pendaftaran tanah. Dimana hasil dari pendaftaran tanah adalah Sertipikat yang dapat menjadi bukti suatu hak milik atas tanah. Pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan 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. (Pasal 1 butir 1 PP. No.24 tahun 1997)

Dalam hal penyelenggaraan pengelolaan tanah, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan penguasaan dan hak-hak atas tanah (*land tenure and land right*) lembaga yang dimaksud adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) untuk tingkat pusat (untuk tingkat daerah Kantor Pertanahan) sebagai organisasi publik yang berhak menyelenggarakan pengelolaan pertanahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang pertanahan.

Pada tanggal 20 Januari Kantor Wilayah BPN Provinsi Gorontalo dengan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara RI cq. *Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit (GTZ)* dan Lembaga Administrasi Negara (LAN RI) telah mengadakan *Memorandum of Understanding (MOU)* Peningkatan Pelayanan Publik melalui Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan Kepemerintahan yang Baik yang lokus penerapannya pada unit pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Tujuan pendekatan ini adalah untuk menemukan tindakan nyata yang perlu dilakukan dalam rangka perbaikan pelayanan publik di Kantor Pertanahan melalui partisipasi atau keikutsertaan para pemangku kepentingan (*stake holders*). Penerapan metoda ini meliputi 3 tahapan.

Tahap pertama adalah Lokakarya Mekanisme Pengaduan masyarakat dilaksanakan pada tanggal 20 – 21 Januari 2009 dengan peserta \pm 75 orang dengan komposisi 80 % dari masyarakat pengguna layanan pertanahan yang antara lain dari PPAT, REI, masyarakat langsung termasuk dari LSM. Dari

lokakarya ini telah dijaring sebanyak 27 keluhan utama dari masyarakat. Pada tahap kedua dari tanggal 18 sampai dengan 30 Februari telah dilakukan survei pengaduan masyarakat terhadap \pm 7000 responden secara merata diseluruh wilayah Kota Gorontalo. Survei ini merupakan validasi terhadap 27 pengaduan masyarakat yang diperoleh pada lokakarya pertama. Tahap ketiga metoda ini adalah Lokakarya Analisis terhadap 27 pengaduan masyarakat yang telah divalidasi melalui survey langsung terhadap \pm 7000 responden dilaksanakan pada tanggal 31 Maret 2009 sampai dengan 1 April 2009.

Hasil dari analisis lokakarya pengaduan masyarakat tersebut antara lain bahwa yang paling dikeluhkan masyarakat dengan urutan yang paling dikeluhkan adalah sebagai berikut (Index Pengaduan Masyarakat terlampir):

- a. Tidak ada tabel biaya pengurusan. (2.672 responden)
- b. Di kelurahan sudah diminta sejumlah Rp. 250.000 per-sertifikat, tapi ketika sudah selesai diminta BPHTB yang besar jumlahnya. (2.564 responden)
- c. Proses pengurusan tidak ada ketentuan waktu penyelesaiannya. (2.281 responden)

Selanjutnya dalam lokakarya analisis ini juga dikaji melalui brainstorming peserta lokakarya baik penyebab dari pengaduan masyarakat tersebut maupun solusinya yang bersifat internal dan yang bersifat eksternal dari Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Secara matriks, pengaduan masyarakat, penyebabnya dan solusi internal maupun eksternal dicantumkan dalam lampiran buklet ini.

Tahap terakhir metoda peningkatan kualitas pelayanan publik melalui pengaduan masyarakat ini adalah Penandatanganan Janji Perbaikan Pelayanan dan Rekomendasi Perbaikan Pelayanan. Tahapan ini rencana akan dilaksanakan pada tanggal 13 Juni 2009.

Sebelum survey dilaksanakan, variabel masalah yang menjadi keluhan masyarakat dirumuskan melalui Lokakarya yang melibatkan semua unsur yang terlibat langsung dengan pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, diantaranya Masyarakat pemilik tanah yang pernah merasakan pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, Notaris/PPAT, Lurah/Camat dan sebagainya. Adapun hasil Lokakarya dan Survey Pengaduan Masyarakat disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1 Pengaduan Masyarakat atas Pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo

No	Pernyataan Pengaduan	Banyaknya Pengaduan
1	Tidak ada tabel biaya pengurusan	2672
2	Di kelurahan sudah diminta sejumlah Rp. 250.000 per-sertifikat, tapi ketika sudah selesai diminta BPHTB yang besar jumlahnya	2564
3	Proses pengurusan tidak ada ketentuan waktu penyelesaiannya	2281
4	Di kelurahan sudah diminta sejumlah Rp. 250.000 per-sertifikat, tapi Sertipikat Keluarnya (Selesainya) lama	2147
5	Persyaratan pengurusan sertipikat terlalu memberatkan	2088
6	Petugas sering ingkar janji	2016
7	Tidak pernah ada penyuluhan masalah pertanahan kepada masyarakat	1941
8	Biaya sertifikat tidak jelas (tidak ada kwitansi)	1738
9	Waktu pelaksanaan prona sangat terbatas sehingga ada peminat yang tidak tertampung	1430
10	Aturan tentang pelayanan pertanahan tidak jelas	1423
11	Penyelesaian masalah tanah sering terkatung - katung dan paling banyak berpihak kepada orang yang berduit	1354
12	Penerbitan sertipikat ada yang ganda (dobel)	1240
13	Kesalahan petugas ukur ada kalanya ditanggung masyarakat	1223
14	Petugas BPN pilih kasih, kalau ada orang dalam baru urusan lancar	1202
15	BPN dalam mengeluarkan sertifikat tanah budel tidak mempertimbangkan seluruh ahli warisnya (yang berhak)	1034
16	Petugas pengukur tanah tidak melibatkan tetangga sebagai saksi untuk batas - batas tanah sebelah menyebelah	948
17	Proses peningkatan hak berbelit-belit	921
18	Pengecekan bidang tanah pada peta lama	879
19	Pengukuran kadang salah (Luas tanah salah)	870
20	Petugas kurang senyum dalam melayani	835
21	Petugas kurang serius dalam melayani	809
22	Penggantian buku tanah hilang lama prosesnya	799
23	Tidak jelas siapa petugas yang akan dihadapi	759
24	Petugas sering tidak ada di tempat	732
25	Ruangan pengap	723
26	Petugas acuh tak acuh	609
27	Tata halaman kantor tidak asri dan kotor,	508
Total Pengaduan Masyarakat		35745
Total Jumlah Responden		6328

Sumber : Tim Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Kantor Pertanahan Kota Gorontalo

Berdasarkan Tabel 1, bahwa hasil yang diperoleh paling banyak dikeluhkan masyarakat adalah : Tidak adanya tabel biaya pengurusan, besarnya biaya BPHTB (Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan), proses pengurusan tidak ada ketentuan waktu penyelesaiannya, dan seterusnya sehingga sangat menarik bagi penulis untuk melakukan penelitian lanjutan pada Kantor Pertanahan Kota Gorontalo dalam rangka mengukur tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.

1.2. Perumusan Masalah

Kantor Pertanahan Kota Gorontalo sebagai organisasi publik harus mampu memberikan pelayanan yang berkualitas, dalam arti mampu menciptakan pelayanan yang cepat, tepat, transparan dan tanggap terhadap kepentingan pelanggan. Oleh karena itu, perlu dilaksanakan penelitian mengenai kualitas pelayanan yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kota Gorontalo

Kepuasan terhadap kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo yang diterima oleh masyarakat, menandakan bahwa kualitas pelayanan merupakan faktor yang berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan di bidang pertanahan. Adanya kesenjangan antara persepsi masyarakat mengenai kualitas pelayanan dengan kualitas pelayanan yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat, menyebabkan adanya perasaan puas atau tidak puas dari masyarakat. Persepsi masyarakat yang menyatakan tingkat kualitas pelayanan yang buruk karena tidak sesuai dengan harapan masyarakat sehingga menyebabkan perasaan tidak puas. Namun jika persepsi masyarakat melebihi harapan yang sesungguhnya diinginkan terhadap kualitas pelayanan berarti masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan.

Indikator yang paling sesuai untuk mengukur kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo yang akan digunakan penulis dalam penelitian ini mengacu pada Prinsip Pelayanan Publik berdasarkan Kep.MenPan No.63 Tahun 2003 yang terdiri dari 10 dimensi, yaitu : Kesederhanaan, Kejelasan, Kepastian Waktu, Akurasi, Keamanan, Tanggung jawab, Kelengkapan Sarana dan Prasarana, Kemudahan Akses, Kedisiplinan, Kesopanan atau Keramahan dan Kenyamanan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka pokok permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo dilihat dari Prinsip Pelayanan Publik berdasarkan Kep.MenPan No.63 Tahun 2003.
2. Indikator-indikator apa yang perlu diprioritaskan untuk meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.
3. Kebijakan apa yang harus ditempuh untuk meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana telah dikemukakan diatas maka tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk menganalisis tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.
- b. Untuk menganalisis Indikator-indikator apa yang perlu diprioritaskan untuk meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.
- c. Untuk menganalisis Kebijakan apa yang harus ditempuh untuk meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.

1.4. Manfaat Penelitian

Sekalipun indikator kualitas pelayanan banyak menurut beberapa ahli, namun dalam penelitian ini akan menggunakan kriteria yang ada pada Kep. MenPan Nomor 63 tahun 2003 yang terdiri dari 10 (sepuluh) dimensi kualitas, sehingga secara ringkas indikator yang pernah digunakan oleh peneliti sebelumnya yaitu Tim Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Kantor Pertanahan Kota Gorontalo bisa kita gunakan sebagai kriteria untuk mengukur kepuasan pelanggan (masyarakat) terhadap pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, sehingga penelitian ini dapat bermanfaat bagi :

a. Kepentingan Dunia Akademik

Sebagai wawasan penambahan dunia ilmu pengetahuan, khususnya pengetahuan di bidang kualitas pelayanan pertanahan yang berhubungan positif dengan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.

b. Kepentingan Dunia Praktisi

Diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini para praktisi khususnya Kantor Pertanahan Kota Gorontalo dan *Stakeholder* yang terlibat dalam pelayanan pertanahan di Kota Gorontalo dapat meningkatkan kinerjanya demi terciptanya pelayanan prima sehingga tercipta rasa kepuasan dan kepastian terhadap pelayanan pertanahan di Kota Gorontalo.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis membatasi ruang lingkup penelitian dimana Kepuasan masyarakat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang ada pada Kantor Pertanahan Kota Gorontalo yang datanya diperoleh melalui kuesioner.

1.6. Metode Penelitian

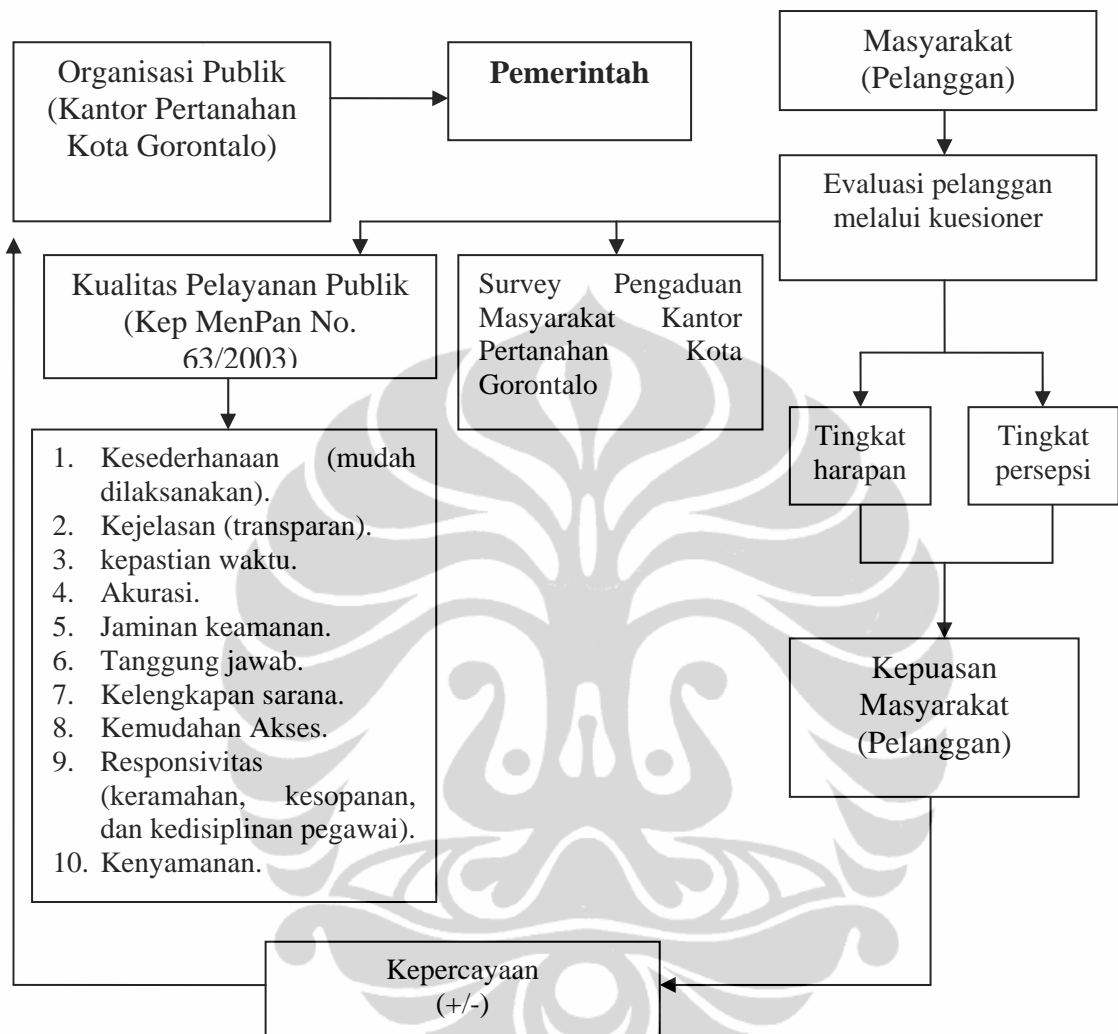
Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kuantitatif yaitu penelitian yang berupaya menggambarkan bagaimana kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo melalui persepsi masyarakat (pengguna jasa) dengan membandingkan harapan dengan kenyataan pelayanan yang diperoleh.

1.7. Kerangka Pemikiran Konseptual

Kerangka berfikir dalam melaksanakan penelitian: Masyarakat selaku obyek dalam pelayanan memiliki tingkat harapan dan tingkat persepsi, tingkat harapan masyarakat dan tingkat persepsi didapat melalui evaluasi pelanggan dengan menggunakan 10 (sepuluh) kriteria/indikator kualitas pelayanan yang ada pada Kep. MenPan Nomor 63 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Setelah kepuasan masyarakat diketahui melalui kriteria tersebut maka akan diketahui seberapa besar rasa kepercayaan

Universitas Indonesia

masyarakat terhadap pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Alur pemikiran dalam penelitian ini dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Alur Pemikiran Penelitian

1.8. Sistematika Penulisan

Penulisan Tesis ini disajikan dalam lima bab yang satu sama lain merupakan satu kesatuan yang utuh. Secara ringkas, urutan penulisan ini diuraikan dalam bab-bab sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan

Memaparkan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, kerangka pemikiran konseptual, sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Kajian literatur tentang teori-teori dan konsep-konsep yang relevan dengan topik penelitian, terutama tentang teori dan konsep pelayanan dan kualitas pelayanan.

Bab III : Metodologi Penelitian

Menguraikan tentang metode penelitian, definisi operasional variabel, tempat dan waktu penelitian, populasi dan sampel, metode pengumpulan data dan metode analisis data.

Bab IV: Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kota Gorontalo

Memaparkan tentang keadaan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.

Bab V : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berisi tentang analisis atau pembahasan terhadap hasil penelitian.

Bab VI: Kesimpulan dan saran

Berisi kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan. Selain itu, akan diberikan juga rekomendasi kebijakan terhadap hal-hal yang menjadi masalah.