

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Kerangka Teoritis

##### 2.1.1. Kebijakan Pelayanan Pendaftaran Tanah

Menurut Adnan (2007), yang mengemukakan bahwa pelayanan pendaftaran tanah merupakan salah satu dari beberapa jenis pelayanan pertanahan yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Kegiatan pendaftaran tanah ini merupakan bagian integral dari kebijakan pengelolaan pertanahan di Indonesia, di mana secara umum mempunyai tujuan akhir mewujudkan “tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pada dasarnya tujuan dari kegiatan pelayanan pendaftaran tanah sebagaimana telah digariskan dalam UUPA Pasal 19 agar hak atas tanah terjamin kepastian hukumnya (*rechtkadaster*). Sebagai alat bukti untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah kepada pemegangnya diberikan sertipikat tanah. Dengan adanya sertipikat ini diharapkan masyarakat pemilik tanah lebih merasa yakin dengan haknya terhadap bidang tanah yang dikuasainya.

Ungkapan Adnan sejalan dengan apa yang dikemukakan Parlindungan (1998), bahwa pendaftaran tanah merupakan suatu usaha yang modern untuk membuktikan hak seseorang dengan bukti hak yang dipunyainya berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum adat. Pendaftaran tanah ini mengelakkan kemungkinan sengketa perbatasan dan juga kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi para pemiliknya, karena banyak sengketa pertanahan disebabkan masalah pengakuan orang lain atas tanahnya yang semestinya dapat dikurangi permasalahannya jika tanah tersebut sudah terdaftar di Kantor Peratanahan.

Pernyataan di atas diperjelas oleh Sumardjono (2006), yang mengatakan bahwa kegiatan pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertipikat, merupakan realisasi salah satu tujuan UUPA. Kewajiban untuk melakukan pendaftaran itu pada prinsipnya dibebankan kepada Pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftaran.

Selanjutnya Adnan (2007), yang mengatakan bahwa pelayanan di bidang pertanahan merupakan bentuk pelayanan publik yang banyak mendapatkan sorotan dari masyarakat agar segera memperbaiki kinerjanya. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai ujung tombak pelayanan pertanahan di daerah dinilai memiliki kinerja yang masih rendah serta terkesan lambat, sulit, mahal, tidak pasti, berbelit-belit dan sebagainya, sehingga dianggap perlu direformasi agar pelayanannya lebih baik, adil, transparan, keberpihakan kepada masyarakat ekonomi lemah, dan mengutamakan hak-hak adat termasuk hak ulayat. Menyikapi berbagai tuntutan tersebut, kemudian pada tanggal 20 Juli 1998 Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di Bidang Pertanahan. Lebih lanjut diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dan kebijakan lainnya untuk mendorong pelayanan pertanahan, khususnya kantor Pertanahan, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pernyataan di atas diperjelas oleh Sumardjono (2006), yang mengatakan bahwa kegiatan pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertipikat, merupakan realisasi salah satu tujuan UUPA. Kewajiban untuk melakukan pendaftaran itu pada prinsipnya dibebankan kepada Pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftaran.

Selanjutnya Adnan (2007), yang mengatakan bahwa pelayanan merupakan bentuk pelayanan publik yang banyak mendapatkan sorotan dari masyarakat agar segera memperbaiki kinerjanya. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai ujung tombak pelayanan pertanahan di daerah dinilai memiliki kinerja yang masih rendah serta terkesan lambat, sulit, mahal, tidak pasti, berbelit-belit dan sebagainya, sehingga dianggap perlu direformasi agar pelayanannya lebih baik, adil, transparan, keberpihakan kepada masyarakat ekonomi lemah, dan

mengutamakan hak-hak adat termasuk hak ulayat. Menyikapi berbagai tuntutan tersebut, kemudian pada tanggal 20 Juli 1998 Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di Bidang Pertanahan. Lebih lanjut diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan, dan kebijakan lainnya untuk mendorong pelayanan pertanahan, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Menurut pendapat Sangsun (2007), yang mengatakan bahwa kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a. Pendaftaran secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Karena pendaftaran tanah sistematis dilaksanakan atas prakarsa Pemerintah, maka kegiatan tersebut didasarkan pada suatu rencana kerja yang ditetapkan oleh Menteri.
- b. Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Selanjutnya Sumardjono (2006), yang mengatakan bahwa disamping upaya pendaftaran tanah secara sistematis. Pendaftaran tanah secara sporadik perlu dipertahankan dengan meningkatkan mutu pelayanan aparat sehingga tercapai tujuannya berupa alat bukti hak yang akurat, yang diperoleh dalam jangka waktu dan dengan biaya yang wajar.

Ungkapan di atas diperjelas oleh Harsono (1999), bahwa disamping pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya. Karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individu dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :

- a. Pengumpulan dan pengolahan Data Fisik;
- b. Pengumpulan dan Pengolahan Data Yuridis serta Pembukuan Haknya;
- c. Penerbitan sertipikat
- d. Penyajian Data Fisik dan Data Yuridis;
- e. Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen.

### **2.1.2. Pelayanan Pertanahan**

Di Indonesia konsepsi pelayanan administrasi Pemerintah seringkali dipergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perizinan, pelayanan umum, serta pelayanan publik. Pelayanan – pelayanan tersebut mungkin dilakukan sebagai upaya pemenuhan suatu kebutuhan masyarakat. Jadi, hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur Pemerintah sebagai abdi masyarakat (Ratminto dan Winarsih,2006).

Sementara definisi yang lebih rinci diberikan oleh Gronroos sebagaimana dikutip dalam Ratminto dan Winarsih (2006) dibawah ini :

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

Menurut Moenir (2006), bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Aktivitas merupakan proses penggunaan akal, pikiran, pancaindra dan anggota badan dengan atau tanpa alat bantu yang dilakukan seseorang untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan. Pelaksanaan pelayanan harus dapat diukur, oleh karena itu dapat ditetapkan suatu standar baik dalam hal waktu yang diperlukan maupun hasilnya, agar supaya hasil akhir memuaskan pada pihak-pihak yang mendapat layanan.

Pernyataan tersebut di atas diperjelas oleh Lukman (1999), yang mendefinisikan bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik atau non-fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Pelayanan sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.

Berdasarkan pengertian pelayanan di atas, Walijatun (2000), mengatakan bahwa pelayanan masyarakat ditujukan kepada publik dalam arti luas, yang bersifat internal maupun eksternal. Masyarakat internal adalah masyarakat ada dilingkungan kerja organisasi itu sendiri. Masyarakat eksternal adalah masyarakat dilingkungan administrasi publik diluar organisasi dan masyarakat. Pelayanan internal misalnya pelayanan kenaikan pangkat. Pelayanan eksternal misalnya melayani permohonan hak dan sebagainya. Mengenai istilah untuk menyebut mereka yang dilayani, sementara ini dipakai istilah “pelanggan”. Pelanggan adalah terjemahan dari *customer*, tetapi dirasakan kurang tepat. Istilah “konsumen” juga dirasakan kurang tepat karena seperti pemakai barang (bukan jasa) sedangkan dibidang pertanahan sering disebut “pemohon”.

Menurut mahmudi (2005), bahwa standar pelayanan publik adalah spesifikasi teknis pelayanan yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan pelayanan publik. Standar pelayanan publik tersebut merupakan ukuran atau persyaratan baku yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh pemberi pelayanan (Pemerintah) dan atau pengguna pelayanan (masyarakat) sehingga masyarakat penerima pelayanan publik

merasakan adanya nilai yang tinggi atas pelayanan tersebut. Cakupan standar pelayanan publik yang harus ditetapkan sekurang-kurangnya meliputi :

a. **Prosedur Pelayanan**

Dalam hal ini harus ditetapkan standar prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk prosedur pengaduan.

b. **Waktu penyelesaian**

Harus ditetapkan standar waktu penyelesaian pelayanan yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

c. **Biaya pelayanan**

Harus ditetapkan standar biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan. Hendaknya setiap kenaikan tariff pelayanan diikuti dengan peningkatan kualitas pelayanan.

d. **Produk pelayanan**

Harus ditetapkan standar produk (hasil) pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan harga pelayanan yang telah dibayarkan oleh masyarakat, mereka akan mendapat pelayanan berupa apa saja.

e. **Sarana dan prasarana**

Harus ditetapkan standar sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

f. **Kompetensi petugas pemberi pelayanan**

Perlu ditetapkan standar kompetensi petugas pemberi pelayanan berdasarkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan oleh pengguna layanan.

Menurut pendapat Adnan (2007), yang mengemukakan bahwa menindaklanjuti kebijakan pola pelayanan dengan sistem loket sebagaimana Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Efisiensi Peningkatan Pelayanan di Bidang Pertanahan. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah merespon dengan menggunakan sistem loket yang meliputi:

1. Menata ruangan yang efektif dan efisien sesuai dengan mekanisme/simpul-simpul pelayanan sehingga mencerminkan adanya informasi, adanya keterbukaan, kenyamanan dalam menyediakan sarana pelayanan, informasi pelayanan dan kenyamanan dalam sarana pelayanan, informasi pelayanan dan pelaksanaan semua jenis pelayanan kepada masyarakat.
2. Menyiapkan dan memfungsikan sistem loket serta mewajibkan semua jenis pelayanan pertanahan melalui jenis loket yang timbul, meliputi:
  - Loket I : Informasi pelayanan dan permasalahan
  - Loket II : Penyerahan dokumen permohonan pelayanan
  - Loket III : Penyerahan biaya
  - Loket IV : Pengambilan produk

### **2.1.3. Kualitas Pelayanan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2003), bahwa kualitas diartikan sebagai tingkat baik buruknya sesuatu. Kualitas dapat juga diartikan sebagai pribadi yang baik dalam bentuk tingkah laku seseorang sebagai warga masyarakat atau warga Negara yang dapat dijadikan teladan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara.

Menurut pendapat Pasolong (2007), yang mengatakan bahwa kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyanggah arti relatif karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan atau spesifikasinya itu terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Dengan demikian, untuk menentukan kualitas diperlukan indikator. Kualitas secara tidak langsung merupakan hasil rancangan yang tidak tertutup kemungkinan untuk diperbaiki atau ditinggalkan.

Hal serupa juga dikemukakan Tjiptono (2002), bahwa kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan. Kualitas memberikan suatu dorongan kepada pelanggan untuk menjalin ikatan hubungan yang kuat dengan perusahaan. Dalam jangka panjang ikatan seperti ini memungkinkan perusahaan untuk memahami dengan seksama harapan pelanggan untuk menjalin ikatan

hubungan yang kuat dengan perusahaan. Dalam jangka panjang ikatan seperti ini memungkinkan perusahaan untuk memahami dengan seksama harapan pelanggan serta kebutuhan mereka. Dengan demikian perusahaan dapat meningkatkan kepuasan pelanggan dimana perusahaan memaksimalkan pengalaman pelanggan yang menyenangkan dan meminimalkan pengalaman pelanggan yang kurang menyenangkan.

Sejalan pemikiran diatas, menurut Walijatun (2000), yang berpendapat bahwa kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah, sehingga dari waktu ke waktu mutu pelayanan perlu ditinjau kembali disesuaikan dengan kebutuhan pemohon. Kegagalan menemukan kebutuhan pemohon. Kegagalan menemukan kesenjangan antara kebutuhan dan selera yang dilayani dengan kualitas pelayanan yang ada, dapat menimbulkan masalah dalam pelayanan. Inilah pentingnya mendengarkan pihak yang dilayani. Kepuasan yang dilayani dapat digambarkan secara singkat sebagai berikut:  $\text{Kepuasan} = \text{Persepsi} - \text{Ekspetasi}$ . Persepsi adalah evaluasi pemohon terhadap pelayanan setelah diberikan. Ekspetasi adalah harapan sebelum memperoleh pelayanan. Kepuasan tidak akan dicapai bila persepsi lebih rendah daripada ekspetasi. Untuk itu sebaiknya ada standar-standar pelayanan. Standar pelayanan yang baik adalah yang sama dengan standar atau yang melebihi standar.

Selanjutnya pendapat Lukman (1999), yang mengatakan bahwa kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dilakukan sebagai pedoman dalam pemberian layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik sedangkan untuk mendapatkan jawaban kepastian mengenai kualitas pelayanan diperlukan suatu kesepahaman tentang aturan main pelayanan yang diberikan, baik dari pihak aparaturnya sebagai penyedia layanan maupun masyarakat sebagai pengguna layanan.

Menurut Arief (2007), berpendapat bahwa tidak terdapatnya spesifikasi pada suatu organisasi akan menyebabkan kesenjangan ditingkat *front line service*. Faktor- faktor kunci yang menjadi penyebab utamanya adalah sebagai berikut :

- a. *Role ambiguity*, yaitu kecenderungan yang menimpa pegawai *front line service* (ujung tombak pelayanan), terhadap kondisi bimbang dalam memberikan pelayanan karena tidak terdapatnya kepastian/standarisasi dari tugas-tugas mereka.
- b. *Role conflict*, kecenderungan di mana para pegawai merasa tidak memiliki kemampuan untuk memuaskan pelanggan.
- c. Tidak ada kesesuaian antara *skills* pegawai dengan bidang tugas yang sesuai.
- d. Kurangnya teknologi yang sesuai.
- e. Tidak ada kesesuaian antara sistem control/evaluasi dengan sistem imbalan bagi pegawai.
- f. Kurang *teamwork*.

Sejalan dengan pendapat Walijatun, selanjutnya Barata (2006), yang mengemukakan bahwa berbicara mengenai kualitas pelayanan ukurannya bukan hanya ditentukan oleh pihak yang melayani saja tetapi lebih banyak ditentukan oleh pihak yang dilayani, karena merekalah yang menikmati layanan sehingga dapat mengukur kualitas pelayanan berdasarkan harapan-harapan mereka dalam memenuhi kepuasannya.

#### **2.1.3.1. Persepsi**

Menurut Arief (2007), persepsi didefinisikan sebagai proses di mana individu memilih, mengorganisasikan, serta stimulus yang diterima melalui alat indera menjadi suatu makna. Makna dari proses persepsi tersebut dipengaruhi oleh pengalaman masa lalu individu yang bersangkutan. Persepsi pelanggan terhadap produk atau jasa berpengaruh terhadap tingkat kepentingan pelanggan, kepuasan pelanggan, citra, tahap pelayanan dan momen pelayanan.

Menurut pendapat Robbins (2003), bahwa yang dimaksud dengan persepsi adalah proses dimana individu mengorganisasikan dan menginterpretasikan kesan sensoris mereka untuk memberi arti pada lingkungan mereka. Persepsi seseorang memandang suatu realitas atau kejadian yang sama akan diinterpretasikan berbeda. Hal ini disebabkan oleh orang yang mempersepsikannya, obyek yang dipersepsikan, dan konteks dimana persepsi itu dibuat.

Sementara itu pendapat Simamora (2002), yang mengatakan bahwa persepsi adalah bagaimana kita melihat dunia sekitar kita. Secara formal persepsi dapat didefinisikan sebagai suatu proses dengan mana seseorang menyeleksi, mengorganisasikan dan menginterpretasikan stimulasi ke dalam suatu gambaran dunia yang berarti dan menyeluruh. Stimulasi adalah setiap input yang dapat ditangkap oleh indera seperti produk, kemasan, iklan, harga dan lain-lain. Ada dua stimulasi, yaitu stimulasi fisik yang datangnya dari sekitar kita dan stimulasi yang datangnya dari individu itu sendiri. Stimulasi dari dalam individu tersebut berupa *predisposisi*, seperti harapan (*expectations*), motivasi (*motives*) dan pembelajaran (*learning*) yang didasarkan pada pengalaman sebelumnya.

#### **2.1.3.2. Harapan**

Menurut Riduwan (2005), yang mengemukakan bahwa harapan adalah suatu kesempatan yang diberikan terjadi karena perilaku untuk tercapainya tujuan. Secara umum harapan dapat diartikan sebagai sesuatu keyakinan sementara pada diri seseorang bahwa suatu tindakan tertentu akan diikuti oleh hasil atau tindakan berikutnya. Dalam konsep ini harapan tersebut dapat dinilai nol (harapan sama sekali tidak ada). Akan tetapi dapat pula dinilai satu, bila sangat yakin bahwa hasilnya pasti positif ada.

Berdasarkan definisi harapan yang dikemukakan oleh Gibson dalam Riduan (2005), yang menyatakan bahwa harapan adalah seseorang mempunyai harapan atau suatu keyakinan bahwa ada kesempatan di mana usaha tertentu akan mengarah pada suatu tingkat prestasi tertentu. Inilah harapan prestasi upaya. Ia juga mempunyai harapan (keyakinan) bahwa prestasi akan mengarah pada hasil tertentu. Harapan berkaitan dengan individu mengenai kemungkinan atau kemungkinan subyektif bahwa suatu perilaku tertentu akan diikuti oleh suatu hasil tertentu.

#### **2.1.4. Kinerja**

Menurut Mangkuprawira dan Hubies (2007), yang mengatakan bahwa kinerja adalah hasil dari proses pekerjaan tertentu secara terencana pada waktu dan tempat dari karyawan serta organisasi bersangkutan. Ukuran kinerja dapat dilihat dari sisi jumlah dan mutu tertentu, sesuai standar yang ditetapkan

**Universitas Indonesia**

organisasi. Dilihat dari bentuknya hasil kinerja dapat bersifat tangible dan intangible. Sistem penilaian membutuhkan standar kinerja yang mencerminkan seberapa jauh keberhasilan suatu pekerjaan telah dicapai. Agar efektif, standar hendaknya terkait dengan hasil yang diinginkan tercapai dari tiap-tiap pekerjaan.

Akan tetapi, menurut Mahmudi (2005), yang mengatakan bahwa fokus manajemen berbasis kinerja merupakan suatu pengukuran organisasi sektor publik yang berorientasi pada pengukuran *outcome* (hasil), bukan sekedar pengukuran input atau *output*. Pengukuran *outcome* adalah untuk mengukur nilai dari suatu aktivitas atau program, maka pengeluaran *outcome* mengukur nilai kualitas dari *output* tersebut. Dengan kata lain pengukuran *outcome* adalah pengukuran dampak sosial suatu aktivitas.

Sementara menurut Pasolong (2007), yang mengemukakan bahwa konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut. Pengukuran kinerja pada dasarnya digunakan untuk penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi Pemerintah dan kepuasan masyarakat terhadap organisasi public sangat penting karena adanya hubungan kepercayaan masyarakat. Semakin baik pemerintahan dan kualitas pelayanan yang diberikan, maka semakin tinggi kepercayaan masyarakat.

Lebih jauh, Mahmudi (2005), yang mengemukakan bahwa berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 58 Tahun 2002 telah memuat tujuh dimensi yang dapat dijadikan dasar untuk mengukur kinerja pelayanan publik instansi Pemerintah serta Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yaitu:

- a. Kesederhanaan prosedur pelayanan, yaitu apakah telah tersedia prosedur tetap/Standar Operasional Pelayanan (SOP), apakah tersedia prosedur pelayanan secara terbuka, bagaimana dalam pelaksanaannya, apakah telah dilaksanakan secara konsisten dan bagaimana tingkat kemudahannya dalam mendukung kelancaran pelayanan.
- b. Keterbukaan informasi pelayanan, yaitu mencakup apakah ada keterbukaan informasi mengenai prosedur, persyaratan, biaya pelayanan, apakah dengan jelas dapat diketahui oleh masyarakat, apakah terdapat media informasi untuk menunjang kelancaran pelayanan.
- c. Kepastian pelaksanaan pelayanan, apakah waktu yang digunakan dalam proses pemberian pelayanan sesuai dengan jadwal yang ada, dan apakah biaya yang dibayar oleh masyarakat sesuai dengan tarif yang sudah ditentukan.
- d. Mutu produk pelayanan, yaitu kualitas pelayanan meliputi aspek cara kerja pelayanan dan apakah hasil kerjanya sudah baik.
- e. Tingkat profesional petugas, yaitu tingkat kemampuan keterampilan kerja petugas mengenai sikap perilaku dan kedisiplinan dalam memberikan pelayanan dan apakah ada kebijakan untuk memotivasi kerja petugas.
- f. Tertib pengolahan administrasi dan manajemen, yaitu mencakup kegiatan pencatatan administrasi pelayanan dan pengolahan berkas, apakah dilaksanakan dengan baik dan tertib.
- g. Sarana dan prasarana pelayanan, yaitu mencakup keberadaan dan fungsinya dan sejauh mana fungsi dan daya guna fasilitas-fasilitas tersebut dalam menunjang kemudahan, kelancaran proses pelayanan dan memberikan kenyamanan pada pengguna pelayanan.

#### **2.1.5. Tingkat Kepuasan Masyarakat**

Menurut Ratmino dan Winarsih (2006), yang mengatakan bahwa ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.

Pendapat yang sama juga diungkapkan oleh Lukman (1999), yang mengungkapkan bahwa salah satu ukuran keberhasilan dalam menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada tingkat kepuasan pelanggan yang dilayani. Kepuasan pelanggan dapat dicapai apabila terdapat kesesuaian antara apa yang diharapkan oleh pelanggan dapat dicapai apabila terdapat kesesuaian antara apa yang diharapkan oleh pelanggan dengan kenyataan yang didapatkan. Jadi kepuasan adalah sebagai tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapannya. Karena itu, maka tingkat kepuasan merupakan fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan. Dengan demikian, pelanggan dapat merasakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Kalau kinerja di bawah harapan, pelanggan akan merasa kecewa
- b. Kalau kinerja sesuai harapan, pelanggan akan merasa puas
- c. Kalau kinerja melebihi harapan, pelanggan akan merasa sangat puas, senang, atau gembira.

Sejalan dengan pendapat sebagaimana diungkapkan Ratminto dan Winarsih di atas, menurut pendapat Walijatun (2000), yang mengatakan bahwa kepuasan akan dicapai jika persepsi sama atau lebih besar daripada ekspektasi. Ketidakpuasan terjadi jika persepsi lebih rendah daripada ekspektasi. Ketidakpuasan inilah merupakan kesenjangan yang dapat dibedakan menjadi :

- a. Kesenjangan pertama, adalah keseluruhan antara yang melayani dengan yang dilayani. Inilah yang diduga merupakan masalah utama dalam pelayanan pertanahan sehingga secara umum orang memukul rata bahwa pelayanan pertanahan itu buruk. Salah satu penyebab utamanya adalah penyedia pelayanan tidak mengerti atau tidak mau mengerti atau tidak cukup berusaha untuk mengerti apa sesungguhnya yang diinginkan oleh yang dilayani.
- b. Kesenjangan kedua, yaitu kesenjangan keseluruhan karena kesulitan penyedia pelayanan. Penyebab utamanya adalah:
  1. Tidak adanya keterlibatan manajemen dalam kualitas pelayanan atau kegagalan manajemen dalam mengidentifikasi dan memperbaiki kualitas pelayanan pertanahan.

2. Kekurangan sarana dan prasarana.
  3. Permintaan pemohon yang berlebihan.
- c. Kesenjangan ketiga, yaitu kesenjangan yang disebabkan karena standar formal dan spesifik yang tersedia tidak diimbangi dengan kinerja petugas yang melayani, disini ada masalah kualitas sumber daya manusia yang melayani.
- d. Kesenjangan keempat, yaitu kesenjangan ekspektasi orang dapat berubah karena adanya informasi yang beraneka ragam. Penyuluhan pertanahan misalnya dapat juga berakibat orang tidak merasa memerlukan sertipikat. Berita koran yang tidak akurat dapat membentuk ekspektasi tertentu dibidang pelayanan pertanahan. Penyuluhan yang bersifat janji akan berbahaya bila tidak ditepati, apalagi bila hal itu ditulis dalam brosur atau poster resmi yang dikeluarkan oleh penyedia pelayanan. Bila tidak diperbaiki akan membahayakan kredibilitas penyedia jasa. Biaya pengukuran yang di pasang di papan pengumuman perlu ditepati. Tidak ditepatinya apa yang ditulis, menimbulkan anggapan bahwa penyuluhan adalah janji-janji kosong. Sebaiknya perlu dicantumkan apa yang akan diterima pemakai pelayanan dan bukan hal-hal yang menarik tetapi tidak dapat diwujudkan.
- e. Kesenjangan kelima, yaitu kesenjangan pihak yang dilayani memperoleh pengetahuan dari tiga sumber, yaitu:
1. Komunikasi dari mulut ke mulut yang diperoleh karena informasi lisan baik dari masyarakat di luar penyedia pelayanan maupun dari penyedia layanan secara fungsional maupun hubungan pribadi. Ini menghasilkan suatu ekspektasi sendiri.
  2. Kebutuhan pribadi, misalnya ingin menjual rumah. Kebutuhan pribadi dapat menimbulkan kesimpulan sama sekali tidak ada kaitannya dengan pelayanan masyarakat oleh Pemerintah.
  3. Pengalaman yang lalu dapat pula membentuk ekspektasi yang berpotensi menimbulkan kesenjangan. Pengalaman dari membaca berita Koran, membaca peraturan, bertanya lewat ruang konsultasi hukum di Koran, bertanya kepada pejabat atau karyawan pertanahan, dan mengikuti

penyuluhan. Semuanya membentuk gambaran tertentu yang bisa bulat, bisa kacau, dan yang kacau berpotensi menimbulkan kesenjangan.

#### 2.1.6 Pengukuran Kualitas Pelayanan

Pendapat lain dikemukakan Pasolong (2007), yang mengatakan bahwa untuk mengukur kinerja pelayanan public instansi pemerintah agar diketahui tingkat kinerja pelayanan publiknya dapat dilakukan dengan banyak ukuran. Ada banyak variasi dalam upaya mendefinisikan *servqual* sektor publik. Baik organisasi privat/bisnis maupun birokrasi publik masing-masing tentunya mempunyai ukuran-ukuran tersendiri dalam upaya memberikan pelayanan yang maksimal. Pada dasarnya teori tentang *servqual* dari Zeithalm ini asal mulanya dari dunia bisnis, kemudian tidak sedikit diadopsi untuk organisasi public. Walaupun berasal dari dunia bisnis tetapi dapat juga dipakai untuk mengukur kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh instansi pemerintah.

Lain halnya, Irawan (2007), yang mengatakan bahwa *servqual* adalah konsep yang paling banyak digunakan oleh pelaku bisnis di dunia yang berkecimpung dalam hal pelayanan pelanggan. Kelebihan menggunakan konsep *servqual* ini adalah karena didasarkan atas suatu riset yang sangat komprehensif, mudah dipahami dan mempunyai instrument yang jelas untuk melakukan suatu pengukuran.

Menurut Gaspersz (1997), yang mengatakan bahwa keberhasilan maupun kegagalan (kinerja) penyelenggaraan pelayanan dapat dijelaskan antara lain melalui kualitas pelayanan (*quality of service*) persepsi atau pandangan (*image*) pelanggan akan positif maupun negatif sangat tergantung pada kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan. Dengan demikian, kepuasan pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima atau rasakan dapat dijadikan sebagai salah satu indikator kinerja pelayanan. Untuk itu, perlu dilakukan pengukuran terhadap kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh suatu organisasi sebagai bagian penting yang mencerminkan kinerja pelayanannya. Kemudian terhadap kualitas pelayanan dan kepuasan terdapat suatu hubungan (korelasi) antara kualitas pelayanan dengan kepuasan pelanggan melalui produk yang dikonsumsi pelanggan.

Menurut Rahmayanty (2010) dalam Manajemen Pelayanan Prima, Penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip-prinsip pelayanan publik yang terdapat pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 yaitu :

a. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

b. Kejelasan

- i. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
- ii. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- iii. 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/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

g. Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersediannya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

h. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

i. Kedisiplinan, kesopanan 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 parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Lebih jelas diungkapkan Nina Rahmayanty dalam Manajemen Pelayanan Prima (2010), bahwa Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 memiliki maksud dan tujuan sebagai berikut :

- a. Sebagai acuan bagi seluruh penyelenggara pelayanan publik dalam pengaturan dan pelaksanaan kegiatan pelayanan publik sesuai dengan kewenangannya.
- b. Bertujuan untuk mendorong terwujudnya penyelenggara pelayanan publik yang prima dalam arti memenuhi harapan dan kebutuhan baik bagi pemberi maupun penerima pelayanan.

Untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh masyarakat, maka kepuasan masyarakat dalam pelayanan publik dapat diukur dengan sepuluh prinsip kualitas pelayanan yang ada pada KepMenPan 63/2003, dan keputusan seorang konsumen untuk menggunakan suatu jasa juga dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain adalah persepsinya terhadap kualitas pelayanan. Dengan kata lain, baik buruknya kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan tergantung persepsi konsumen atau pelayanan yang diberikan. Pernyataan ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat signifikan antara kualitas pelayanan dengan kepuasan masyarakat dengan rumusan sebagai berikut :

$$\text{SERVQUAL Score} = \text{Perception Score} - \text{Ekspektation Score}$$

### 2.1.7. Kebijakan

Menurut Islamy (2005), yang mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu program kegiatan yang dipilih oleh seseorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Menurutnya, kebijakan itu harus mempunyai pengaruh (kekuatan yang bersifat memaksa) terhadap banyak orang dan bertujuan agar dengan kebijakan itu kepentingan orang banyak terpenuhi.

Sedangkan pendapat lain sebagaimana diungkapkan oleh Kartasmita *dalam* Widodo (2007), yang mengatakan bahwa kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan:

- a. Apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh Pemerintah mengenai suatu masalah.
- b. Apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya.
- c. Apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut.

Sejalan dengan pendapat Islamy di atas, Wahab *dalam* Widodo (2007), yang mengatakan bahwa kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu. Tindakan tersebut dilakukan seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Hal ini serupa juga disampaikan Soesangobeng (2003), yang mengatakan bahwa kebijaksanaan pertanahan adalah setiap keputusan untuk menterjemahkan norma dan politik umum hukum pertanahan, menjadi acuan tindakan dalam mewujudkan tujuan hukum pertanahan serta hubungan keagrariaan.

Pernyataan di atas diperjelas oleh Dunn (2000), bahwa tujuan analisis kebijakan adalah menyediakan informasi bagi pembuat kebijakan untuk dijadikan bahan pertimbangan yang nalar guna menemukan pemecahan masalah kebijakan. Analisis kebijakan saat ini telah menjadi suatu bagian yang sangat penting dalam proses kebijakan yang seringkali diberikan arti yang khusus yaitu evaluasi kebijakan, yaitu suatu studi profesional tentang keberhasilan atau kegagalan dari

suatu pelaksanaan kebijakan dan dampak-dampak yang ditimbulkan dapat berfungsi sebagai umpan balik dalam usaha perbaikan kualitas kebijakan.

#### **2.1.8. Sertipikat**

Menurut Sangsun (2007), bahwa pendaftaran atas bidang tanah dilakukan agar mendapatkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak lain yang berkepentingan dengan tanah. Dengan telah melakukan pendaftaran dan mendapatkan sertipikat, pemegang hak atas tanah sangat penting keberadaannya.

Pendapat tersebut di atas diperjelas oleh Sumardjono (2006), yang mengatakan bahwa sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah, berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya) dan data yuridisnya (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah, dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya). Dengan memiliki sertipikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis, subyek dan obyek haknya menjadi nyata. Kelebihan sertipikat dengan alat bukti tertulis lainnya, sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat. Artinya, harus dianggap sebagai yang benar sampai dibuktikan sebaliknya di Pengadilan dengan alat bukti yang lain, sehingga data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

#### **2.2. Kajian Penelitian Terdahulu**

Suharno (2002), melakukan penelitian dengan judul “ Persepsi Masyarakat Terhadap Pensertipikatan Tanah (Kasus di Desa Girikerto Kecamatan Turi Kabupaten Sleman)”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan antara karakteristik demografi dan sosial ekonomi dalam masyarakat dengan sikap kepala rumah tangga serta hubungan antara sikap dengan perilaku kepala rumah tangga terhadap pensertipikatan tanah. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian survei, penelitian ini juga menggunakan sampel dan kuesioner sebagai alat untuk mengumpulkan data. Analisis data menggunakan uji *product moment* dan regresi berganda. Berdasarkan hasil penelitian ini menunjukkan

bahwa faktor-faktor yang berpengaruh terhadap sikap dan perilaku kepala rumah tangga adalah pengetahuan. Untuk meningkatkan pengetahuan kepala rumah tangga perlu diadakan penyuluhan tentang pertanahan. Kurangnya akses masyarakat terhadap pensertipikatan tanah disebabkan oleh kepastian prosedur, jangka waktu dan biaya. Kendala-kendala tersebut dapat dikurangi apabila dapat diwujudkan suatu pelaksanaan pensertipikatan tanah secara sistematis dengan menggunakan biaya swadaya dari masyarakat itu sendiri.

Dimitriades *et al.* (2007), dalam penelitian yang berjudul “*Demographic predictor of service satisfaction in Greek public organization*” Penelitian ini menganalisis pengaruh potensi jenis kelamin dan usia terhadap persepsi atas kepuasan lingkungan layanan publik dengan maksud untuk lebih memperdalam kembali penelitian tentang kepuasan. Hasilnya mengilustrasikan bahwa jenis kelamin dan usia secara signifikan mempengaruhi kepuasan. Secara spesifik, data menunjukkan bahwa jika dibandingkan dengan perempuan berusia lebih muda, laki-laki dengan usia lebih tua cenderung mengevaluasi secara berbeda dan memberi nilai lebih tinggi terhadap kepuasan pelayanan.

Juhari (2008), melakukan penelitian dengan judul “Analisis Kepuasan Masyarakat Terhadap Kualitas Pelayanan Pensertipikatan Tanah Pada Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Timur”. Penelitian ini salah satu tujuannya untuk menganalisis tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan pensertipikatan tanah (pendaftaran tanah untuk pertama kali) yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Timur. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan survei. Indikator yang digunakan dalam penelitian ini memfokuskan pada dimensi kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithaml *et al.* (1990). Berdasarkan hasil penelitian ini menunjukkan bahwa seluruh indikator pelayanan publik ditemukan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan pensertipikatan tanah (pendaftaran tanah untuk pertama kali). Hal ini dibuktikan oleh selisih perolehan antara skor rata-rata kinerja dengan skor rata-rata harapan yang menghasilkan skor rata-rata kesenjangan negatif.

Kantor Wilayah BPN Provinsi Gorontalo dengan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara RI cq. *Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit* (2009), mengadakan penelitian dalam rangka 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, yaitu Tahap pertama adalah Lokakarya Mekanisme Pengaduan masyarakat, tahap kedua 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. Hasil dari analisis lokakarya pengaduan masyarakat tersebut antara lain bahwa yang paling dikeluhkan masyarakat dengan urutan yang paling dikeluhkan adalah sebagai berikut:

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