

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PELAYANAN PUBLIK DI KANTOR  
PERTANAHAN KABUPATEN BOYOLALI MELALUI BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 2009  
TENTANG PELAYANAN PUBLIK**

**SUPRIADI  
NPM. 16112034**

**ABSTRACT**

The purpose of this study is to: 1) examines the public participation in the implementation of public services at the national land Agency Boyolali Regency based on Law No. 25 of the year 2009. 2) examines the obstacles that occur in the implementation of public services at the national land Agency Boyolali Regency based on Law No. 25 of the year 2009.

The method of approach in writing this is the juridical sociological. The specification of this research uses descriptive analytic. Data source use the primary data and the data of skunder. Engineering data collection using the study interview, the library and study the documents. To analyze the data, the researchers used a qualitative descriptive methods of analysis.

Based on the research results obtained conclusions that: 1) community participation in the implementation of public services at the national land Agency Boyolali Regency based on Law No. 25-year 2009 carried out by providing input and advice on service quality management certificates, namely by way of writing the critique and suggestions for inclusion into the suggestion box and through media research in the form of filling questionnaire. 2) barriers that occur in the implementation of public services at the national land Agency Boyolali Regency based on Law No. 25 of the year 2009, namely in the form of non technical barriers and technical barriers. Non technical barriers, namely: 1) still has that seal pathok SPPT is evidence and the rights of land ownership. 2) still views the community it's hard to be a land registry project participants through Prona (the National Agrarian Project). 3) there is still the assumption that need not bother to register land. Technical barriers in the form of: 1) Occurs the debate between landowners concerned with adjacent landowners regarding land boundaries are designated by each party. 2 do not landowners) were in place when the measurement was held. 3) evidence of ownership is not complete.

Keywords: Public Participation, Public Service.

**PENDAHULUAN**

Dewasa ini tuntutan pelayanan publik semakin dibutuhkan, citra pelayanan di sejumlah lembaga pemerintahan yang terkesan lambat dan berbelit-

belit menjadi perhatian khusus dalam program percepatan reformasi birokrasi. Oleh karenanya, tuntutan pelayanan publik yang cepat dan inovatif terus diupayakan sebagai salah satu program percepatan reformasi birokrasi. Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali merupakan salah satu lembaga yang bergerak dalam bidang agraria atau pertanahan yang memberikan pelayanan publik dalam hal-hal yang berurusan dengan sertifikat tanah.

Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik salah satunya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Pelibatan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dikarenakan masyarakat yang pada awalnya diposisikan sebagai *customer* dalam pelayanan publik, namun saat ini kondisi masyarakat yang semakin kritis dalam menyampaikan berbagai keluhan dan menuntut perbaikan atas pelayanan publik yang dinilai buruk. Kondisi ini didukung dengan makin terbukanya pemerintahan terutama dalam menjunjung demokrasi. Dibentuknya Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh kementerian, lembaga, instansi pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi salah satu saluran resmi bagi masyarakat dalam melakukan kontrol berupa pengaduan terhadap buruknya pelayanan publik yang mereka terima. Pengaduan dapat disampaikan baik secara langsung maupun melalui email, surat, telepon, media, investigasi inisiatif, maupun melalui website yang sudah disediakan.

Penekanan pada partisipasi masyarakat dalam kebijakan dan pelayanan publik menguat seiring dengan isu *governance*, yang mulai dipopulerkan Bank Dunia pada tahun 1992. *Governance* berarti mekanisme, praktik, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah publik. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan sekaligus redefinisi pada peran warga. Warga negara, yang sebelumnya ditempatkan sebagai penerima manfaat, harus mulai menyadari kedudukannya sebagai pemilik kepentingan yang juga harus berfungsi sebagai pelaku (Krina 2003:3). Perubahan aspek *from government to governance* menandakan bahwa orientasi kekuasaan tidak lagi berpusat pada penguasa, tetapi pada proses dengan rakyat memegang yang peran utama dalam kebijakan dan pelayanan publik. Ada perubahan model pengambilan keputusan,

dari model elitis yang menempatkan saran ahli sebagai sumber otoritatif menuju pendekatan yang menempatkan warga masyarakat memiliki suara dalam pembuatan keputusan.

Masyarakat terlibat sejak merumuskan hingga evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik (Rooney 2013: 4). Salah satu bentuk partisipasi masyarakat adalah pengaduan atau keluhan. Keluhan atau pengaduan masyarakat merupakan ekspresi ketidakpuasan terhadap pelayanan. Keluhan atau pengaduan masyarakat ini dapat menjadi kesempatan bagi lembaga publik untuk meningkatkan pelayanan dan reputasinya, jika ditangani dengan baik. Salah satu bentuk penanganannya adalah dengan mengembangkan mekanisme pengelolaan pengaduan. Hampir semua instansi pemerintah menyediakan media penampung aspirasi masyarakat, seperti kotak saran atau nomor telepon yang dapat diakses masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau aduan. Beberapa pemerintah daerah juga telah melakukan inovasi dalam pengembangan mekanisme pengelolaan pengaduan. Misalnya, membuka dialog interaktif antara kepala/pejabat daerah dengan masyarakat melalui media radio, SMS pengaduan, penyelenggaraan *citizen's charter*, dan pembentukan institusi penanganan pengaduan pelayanan publik.

Di lingkup Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali, mekanisme atau prosedur pengelolaan pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik selama ini telah diatur dalam standar pelayanan publik. Kritik, saran, atau keluhan masyarakat dapat disampaikan langsung kepada petugas atau melalui media yang telah disediakan, seperti kotak saran, pesan singkat/*short message system* (SMS), telepon, maupun *e-mail*. Di samping itu, keluhan atau pengaduan masyarakat juga dapat disampaikan melalui layanan Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan. Berbagai keluhan atau pengaduan tersebut kemudian direkap dalam form keluhan pelanggan dan dianalisis oleh Tim Kepuasan Pelanggan yang terdiri dari para personel penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan hasil analisis, tim menentukan tindak lanjutnya. Tindak lanjut tersebut kemudian diinformasikan kembali kepada masyarakat melalui *e-mail*, telepon, SMS, atau temu pelanggan, serta diumumkan di papan informasi.

Pemerintah dalam upaya memperjelas hak dan kewajiban setiap warga negara serta untuk terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka pemerintah pada tahun 2009 mengeluarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam ketentuannya peraturan ini mengamanatkan bahwa setiap warga Negara berhak memperoleh perlindungan dan kepastian hukum dalam pelayanan publik. Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali sebagai institusi pelaksana pelayanan pertanahan di Indonesia harus mampu mengimbangi dinamika yang terjadi dalam masyarakat sebagai pengguna layanannya. Disamping itu, sudah menjadi tuntutan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali untuk melakukan perbaikan pelayanan pertanahan guna merespon keinginan masyarakat. Menyikapi perkembangan tersebut BPN RI mengeluarkan kebijakan-kebijakan pertanahan yaitu melalui 10 agenda pertanahan dan program perbaikan pelayanan dibidang pertanahan. Adapun sebelas agenda pertanahan tersebut yaitu:

1. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional;
2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia;
3. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (*land tenure ship*);
4. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah konflik;
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis;
6. Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS) dan sistem penanganan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia;
7. Menangani masalah Korupsi Kolusi dan Nepotisme serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
8. Membangun *data base* pemilikan dan penguasaan tanah skala besar;
9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan; dan
10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional.

Selanjutnya dalam upaya melaksanakan program perbaikan pelayanan di bidang pertanahan, maka ditetapkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Peraturan ini mengatur mengenai pedoman dalam pelaksanaan layanan pertanahan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Tujuan peraturan ini adalah untuk mewujudkan kepastian hukum, keterbukaan dan akuntabilitas pelayanan publik. Sedangkan ruang lingkup pengaturan peraturan ini meliputi: a) kelompok dan jenis pelayanan; b) persyaratan; c) biaya; d) waktu; e) prosedur; dan f) pelaporan.

Adapun jenis-jenis pelayanan pertanahan yang diatur dalam peraturan ini antara lain: a) pendaftaran tanah pertama kali; b) pemeliharaan data pendaftaran tanah; c) pencatatan dan informasi pertanahan; d) pengukuran bidang tanah; e) pengaturan dan penataan pertanahan; dan f) pengelolaan pengaduan. Melalui Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 ini, Badan Pertanahan Nasional RI berupaya meningkatkan pelayanan pertanahan kepada masyarakat melalui peningkatan partisipasi masyarakat untuk dapat terciptanya pelayanan pertanahan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan seperti diamanatkan dalam ketentuan Undang Undang No. 25 tahun 2009. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali dilakukan dengan cara melakukan pengaduan yang disampaikan secara langsung maupun melalui email, surat, telepon, media, investigasi inisiatif, maupun melalui website yang sudah disediakan.

#### **PERUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali berdasarkan Undang Undang No 25 Tahun 2009?
2. Hambatan-hambatan apa saja yang terjadi dalam pelaksanaan pelayanan publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali berdasarkan Undang Undang No 25 Tahun 2009?

**TUJUAN PENELITIAN**

1. Mengkaji partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali berdasarkan Undang Undang No 25 Tahun 2009.
2. Mengkaji hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pelayanan publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali berdasarkan Undang Undang No 25 Tahun 2009.

**METODE PENELITIAN**

Metode pendekatan dalam penulisan ini adalah yuridis sosiologis. Spesifikasi penelitian ini menggunakan deskriptif analitis. Sumber data menggunakan data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan studi wawancara, kepustakaan dan studi dokumen. Untuk menganalisa data, peneliti menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif.

**HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS****Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali berdasarkan Undang Undang No 25 Tahun 2009**

Pelayanan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali sebagai bentuk Pelayanan publik sesuai dengan amanah yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Definisi pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.

Selain itu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Perwujudan

peraturan kebijaksanaan di atas adalah komitmen awal Badan Pertanahan Nasional dalam menjawab tantangan ke depan yaitu secara institusional Badan Pertanahan Nasional mempunyai wewenang dan tanggungjawab dalam melayani kebutuhan masyarakat atas tanah. Adapun yang menjadi indikator pelaksanaan pelayanan publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali :

#### 1. Waktu Pengurusan

Mekanisme pelayanan administrasi pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali dari segi ketepatan waktu masih belum sepenuhnya berjalan sesuai prosedur. Ada masyarakat yang seharusnya sudah mendapatkan sertifikatnya, malah merasakan kenyataan sebaliknya. Berikut adalah kutipan wawancara dengan salah seorang yang melakukan pengurusan sertifikat : “Seharusnya pihak BPN menyelesaikan sertifikat sesuai dengan waktu yang dijanjikan sehingga masyarakat yang mengurus tidak bolak-balik serta tidak merugikan masyarakat”.

Di sisi lain juga, salah seorang petugas Kantor Badan Pertanahan Nasional juga beralasan bahwa persoalan waktu disebabkan oleh berbagai hal yang menjadi kendala tenaga pengukur tanah di lapangan, seperti kutipan wawancara berikut ini: “sebenarnya kami juga berharap agar proses pengurusannya sesuai dengan waktu yang kita sampaikan kepada masyarakat, namun beberapa hal yang membuat semuanya kadang-kadang tidak pasti, seperti jarak ke desa-desa yang relatif jauh, keterbatasan tenaga ukur tanah, dan masalah daftar tunggu (antrian) masyarakat yang melakukan pengurusan sertifikat tanah”.

Organisasi pelayanan publik seperti ini mempunyai ciri publik akuntabilitas, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu

pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 128 tahun 2015, lamanya pengurusan sertifikat adalah sebagai berikut :

1. 38 (tiga puluh delapan) hari untuk tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha dan tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m<sup>2</sup>
2. 57 (lima puluh tujuh) hari untuk tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha dan tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 2.000 m<sup>2</sup> s.d. 5.000 m<sup>2</sup>
3. 97 (sembilan puluh tujuh) hari untuk tanah yang luasnya lebih dari 5.000 m<sup>2</sup>

Pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas merupakan fundamen yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada pendaftaran sertifikat pertanahan. Dalam Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan berdasarkan asas sederhana. Birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis. Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparatur pemerintah daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud.

## 2. Biaya

Mengenai pelayanan administrasi pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali berdasarkan aspek biaya menunjukkan bahwa masyarakat yang dimintai keterangan, semuanya mengatakan bahwa biaya yang dibebankan kepada mereka sudah sesuai dengan informasi yang disampaikan sebelumnya. Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah tidak adalagi



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

Berdasarkan hasil penelitian tentang pelayanan administrasi pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali menunjukkan bahwa dari segi biaya tidak terdapat masalah. “Biaya yang ditetapkan BPN pada saat pengurusan tanah sudah sesuai yang disampaikan sebelum saya melakukan pengurusan, tidak ada biaya tambahan lagi”.

Pernyataan warga di atas tersebut sudah bersesuaian dengan apa yang disampaikan oleh pihak BPN melalui wawancara, seperti petikan di bawah ini: “Ini sudah menjadi komitmen kami di BPN secara khusus bahwa pelayanan kepada masyarakat tidak dibenarkan melakukan pungutan-pungutan yang tidak jelas kepada masyarakat”. Kondisi seperti ini harus tetap dipertahankan oleh pihak BPN Boyolali agar masyarakat tidak menemui kesulitan dari segi biaya, karena bagaimanapun sebuah instansi pelayanan publik harus senantiasa memberikan kepuasan sebagai indikator keberhasilan sebuah instansi pelayanan publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam bagian sebelumnya, dijelaskan bahwa pelayanan administrasi pertanahan mengandung konsep asas terjangkau. Asas ini mengandung pengertian keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan. Asas terjangkau mempunyai konsep efisiensi biaya, artinya diharapkan golongan ekonomi lemah bisa menjangkau biaya yang dibebankan atas pengurusan administrasi di bidang pertanahan.

Merujuk dasar hukum PP No 128/2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku di BPN, berikut rinciannya:

Pelayanan Pengukuran (Pasal 4 ayat 1)

1. Luas Tanah sampai 10 hektar,  $Tu = ( L / 500 \times HSBKu ) + Rp100.000$
2. Luas Tanah di atas 10 hektar s/d 1.000 hektar,  $Tu = ( L / 4.000 \times HSBKu ) + Rp14.000.000$
3. Luas Tanah di atas 1.000 hektar,  $Tu = ( L / 10.000 \times HSBKu ) + Rp134.000.000$

Keterangan : Tu (tarif ukur), L (luas tanah), HSBku (harga satuan biaya khusus kegiatan pengukuran), HSBKpa (Harga satuan Biaya Khusus Panitia Penilai A), HSBKpb (Harga Satuan Biaya Khusus Panitia Penilai B).

### 3. Pelayanan Pegawai BPN

Berdasarkan hasil wawancara dengan masyarakat yang mengurus sertifikat di BPN Boyolali menyatakan bahwa sikap pegawai BPN pada saat masyarakat melakukan pengurusan berkas mengatakan ramah. Hasil wawancara dengan masyarakat yaitu: "...pada saat pengurusan berkas di loket, pegawainya kadang bersenda gurau dengan pegawai yang lain tanpa memprioritaskan tamu atau kami sebagai orang yang berbicara dengan dia sebagai pegawai di Kantor BPN. Biasa juga melakukan hal-hal yang tidak berhubungan dengan apa yang kami harapkan seperti main hp."

Jika melihat kenyataan di atas, ini sangat bertentangan poin Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang menyatakan bahwa setiap PNS wajib :

1. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat
2. Menaati peraturan kedisiplinan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Kenyataan yang semakin diperparah bahwa lebih setengah (16 dari 30) responden mengatakan ada masalah pada hal keramahan pegawai yang tidak berkesesuaian dengan apa yang dijelaskan pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Selama ini respon publik belum mendapat perhatian dari penyelenggara pelayan publik. Belum ada saluran yang mudah bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan atas pelayanan publik yang diterimanya. Belum ada mekanisme yang transparan dalam pengelolaan respon publik tersebut.

Berangkat dari berbagai problematika tersebut di atas, maka dukungan hukum diperlukan agar mekanisme komplain berjalan efektif dan terjangkau oleh seluruh lapisan pelayanan publik. Dukungan hukum yang dibutuhkan adalah keberadaan aturan yang jelas memberikan hak kepada masyarakat penerima layanan.

Undang-Undang Pelayanan Publik (secara resmi bernama Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik) adalah undang-undang yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektivitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan, dan administrasi publik.

Karakteristik pelayanan secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya keduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. sebagai suatu produk yang intangible, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat tangible. produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang. produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen. Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik atau masyarakat umum Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, sebagai upaya untuk mempertegas hak

dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik terdapat pengertian pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik, Penyelenggara pelayanan publik atau penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Atasan satuan kerja penyelenggara merupakan pimpinan satuan kerja yang membawahi secara langsung satu atau lebih satuan kerja yang melaksanakan pelayanan publik. Organisasi penyelenggara pelayanan publik atau organisasi penyelenggara merupakan satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Pelaksana pelayanan publik merupakan pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Masyarakat merupakan seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung, standar pelayanan merupakan tolak ukur

yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Maklumat pelayanan merupakan pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan.

Sistem informasi pelayanan publik atau sistem informasi merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan, tulisan latin, tulisan dalam huruf braile, bahasa gambar, atau bahasa lokal, serta disajikan secara manual ataupun elektronik. Semua elemen di atas tersebut saling bersinergi demi mewujudkan pelayanan publik yang memuaskan khususnya pelayanan administrasi pertanahan.

#### **Hambatan-hambatan yang Terjadi Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali berdasarkan Undang Undang No 25 Tahun 2009**

Di dalam penerapan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan di Kabupaten Boyolali salah satunya adalah penerapan prinsip asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka tersebut diterapkan dalam pendaftaran sertifikat tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali ada beberapa kendala antara lain :

1. Kendala non teknis
  - a. Masih adanya anggapan bahwa dengan memiliki segel, pathok dan SPPT bukti kepemilikan tanah sudah cukup kuat.
  - b. Masih ada pandangan negatif dari masyarakat tentang pelaksanaan proyek-proyek pendaftaran tanah.
  - c. Masih ada anggapan bahwa tidak perlu repot-repot mendaftarkan tanah.
2. Kendala teknis

- a. Terjadi perdebatan pendapat antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pemilik tanah yang bersebelahan mengenai batas-batas tanah yang ditunjuk oleh masing-masing pihak.
- b. Data yang disiapkan oleh pemilik tanah kurang lengkap.
- c. Pemilik tanah tidak berada ditempat ketika akan dilakukan pengukuran.

Kendala-kendala dalam pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah pertama kali, sesuai dengan anggaran dasar bahwa pelaksanaan Proyek Nasional Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali masih dipenuhi kendala yang diklasifikasikan menjadi dua yaitu:

1. Kendala Non Teknis.

- 1) Masih adanya anggapan bahwa dengan memiliki segel pathok dan SPPT merupakan bukti hak kepemilikan tanah.

Di lokasi Kabupaten Boyolali masih banyak masyarakat mempunyai anggapan bahwa hanya dengan memiliki segel pethuk D dan SPPT bukti hak kepemilikan tanah sudah cukup kuat. Mereka masih belum sadar tentang arti pentingnya sertipikat sebagai kekuatan hukum karena masih banyak dari masyarakat memilih tidak ikut sebagai peserta penyuluhan yang diadakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, dan walaupun mereka sudah mengikuti penyuluhan beserta perangkat desa dengan melakukan pendekatan-pendekatan. Untuk mengatasi kendala tersebut, aparat pertanahan harus memperbanyak frekuensi penyuluhan di daerah dan aparat desa harus lebih banyak melakukan pendekatan kepada masyarakat untuk menyadarkan tentang pentingnya sertipikat untuk kepastian hukum hak atas tanahnya.

- 2) Masih adanya pandangan masyarakat sulit untuk menjadi peserta proyek pendaftaran tanah melalui Prona (Proyek Nasional Agraria).

Sebagian besar masyarakat masih beranggapan dan mengharapakan proyek-proyek pendaftaran tanah melalui Prona (Proyek Nasional Agraria) yang dibiayai oleh negara ini disebabkan karena kebanyakan masyarakat pedesaan yang ada di kabupaten Boyolali berpenghasilan rendah /miskin. Kendala ini dapat diatasi dengan adanya keinginan yang sungguh-sungguh

dari aparat terkait dengan pelaksanaan Prona (Proyek Nasional Agraria) tentang pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik dengan bekerja sesuai pedoman yang ada. Karena dengan keberhasilan proyek ini akan mensukseskan program nasional tentang pendaftaran tanah.

- 3) Masih ada anggapan bahwa tidak perlu repot-repot mendaftarkan tanah. Tingkat pendidikan para penduduk desa yang beragam menjadikan sulitnya memberikan penyuluhan, terlebih lagi mayoritas dari penduduk/warga Kabupaten Boyolali hanyalah memiliki tingkat pendidikan yang rendah bahkan tidak jarang penduduk yang lebih senang langsung mencari pekerjaan ketika beranjak remaja dari pada repot-repot untuk bersekolah. Hal ini kembali menjadi problem bagi tim pemberi penyuluhan kepada warga sekitar bahwa pentingnya memiliki suatu tanda bukti yang sah akan tanah yang mereka miliki. Karena pendidikan yang rendah itulah masyarakat memiliki anggapan bahwa tidak perlu repot-repot untuk mendaftarkan tanah karena mereka selalu menempati tanah tersebut.

## 2. Kendala Teknis.

- 1) Terjadi perdebatan pendapat antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pemilik tanah yang bersebelahan mengenai batas-batas tanah yang ditunjuk oleh masing-masing pihak.

Di dalam melakukan pengukuran tanah yang dilakukan oleh petugas ukur yang juga dihadiri oleh semua pihak yang bersangkutan termasuk pihak yang melakukan permohonan, para pihak yang mempunyai tanah yang bersebelahan dengan tanah yang dimohonkan dan juga para pejabat desa atau kelurahan setempat sering kali dijumpai permasalahan yang sulit ditempatkan. Seringnya permasalahan tersebut selalu diperdebatkan antara pihak pemohon dengan pemilik tanah yang bersebelahan, jika para pihak mampu menyelesaikan dengan musyawarah dan lebih mengedepankan kekeluargaan maka biasanya masalah akan segera terselesaikan. Namun biasanya jika para pihak yang bersengketa tidak memiliki itikad baik untuk menyelesaikan dengan kekeluargaan biasanya masalah tidak hanya sampai

di lokasi saja bahkan bisa sampai ketingkat Pengadilan Negeri ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang.

Berdasarkan Pasal 19 PP No. 24 Tahun 1997 ayat (1) yang berbunyi Jika dalam penetapan batas bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) tidak diperoleh kesepakatan antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan pemegang hak atas tanah yang berbatasan, pengukuran bidang tanahnya diupayakan untuk sementara dialukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang-bidang tanah yang bersangkutan. Dan ayat (5) yang berbunyi: Dalam hal telah diperoleh kesepakatan melalui musyawarah mengenai batas-batas yang dimaksudkan atau diperoleh kepastiannya berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, diadakan penyesuaian terhadap data yang ada pada peta pendaftaran yang bersangkutan.

Dengan demikian walaupun dalam pelaksanaan penentuan penetapan batas-batas bidang tanah yang terkait tidak didapat kesepakatan antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan pemilik tanah yang berbatasan maka dapat ditetapkan batas-batas sementara, kedua pihak tersebut diminta untuk menyelesaikan permasalahan mereka dengan cara kekeluargaan yaitu dengan cara musyawarah mencapai mufakat. Setelah terdapat kesepakatan kemudian diadakan penyesuaian terhadap data yang ada pada peta pendaftaran yang bersangkutan. Untuk itu pejabat terkait dari Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali harus selalu berhati-hati didalam menuangkan batas-batas bidang tanah di dalam gambar ukur karena harus berdasar pada kesepakatan yang di dapat antara pemegang hak atas tanah terkait dengan pemilik tanah yang berbatasan.

2) Pemilik tanah tidak berada di tempat ketika diadakan pengukuran

Pada waktu petugas ukur dan panitia A datang ke lapangan/lokasi ternyata pemilik tanah tidak ada ditempat ini akan mengganggu kerja dari petugas ukur dan panitia A, dengan terganggunya kerja petugas ukur dan



panitia A tersebut maka proses sertifikasi tanah juga akan terganggu dan target yang sudah ditetapkan tidak akan tercapai.

Berdasarkan Pasal 17 ayat (3) PP No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi “penetapan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya, wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan”. Dengan demikian pemegang hak atas tanah yang bersangkutan berkewajiban untuk hadir dalam penetapan tanda-tanda batas tanahnya guna kepentingan data fisik dalam pembuatan peta dasar. Kendala ini dapat diatasi atau diminimalisir dengan cara mengoptimalkan fungsi penyuluhan.

Bagi para pemilik tanah yang tidak berada ditempat dihubungi dan dijelaskan seperlunya mengenai adanya proyek adjudikasi tersebut. Jika pemilik tanah tersebut tetap tidak dapat hadir maka bisa ditempuh dengan jalan memberikan kuasa kepada orang lain dengan surat kuasa yang sah.

3) Alat bukti kepemilikan tidak lengkap.

Pada waktu panitia A mengadakan pengumpulan data-data yuridis tanah masih dijumpai alat bukti yang tidak lengkap. Kendala ini akan sangat mengganggu dalam penentuan status hukum tanah yang akan dijadikan alas untuk pemberian hak. Persyaratan yang harus dipenuhi antara lain :

- a) Surat permohonan (ditanda tangani pemohon/kuasanya); atau
- b) Surat kuasa bermaterai cukup (jika dikuasakan); atau
- c) Identitas para pihak (foto copy dilegalisir pihak yang berwenang); atau
- d) Bukti tertulis :
  - (1) Petuk D/ foto copy letter C (dilegalisir pejabat yang berwenang) dan atau segel atau Akta PPAT;
  - (2) Bukti Pelunasan SSB-BPHTB (disahkan pejabat yang berwenang);
  - (3) Bukti pelunasan SSB-PPH (yang dipersyaratkan);
  - (4) SPPT-PBB tahun berjalan (Foto copy yang dilegalisir);
  - (5) Bukti lain (jika bukti asli tidak ada) disertai pernyataan yang bersangkutan meliputi :
    - (a) Pernyataan penguasaan fisik selama 20 (dua puluh) tahun terus menerus;

(b) Keterangan Kades/Lurah disaksikan 2 (dua) orang yang membenarkan penguasaan tanah tersebut;

(c) Pernyataan batas dan luas tanah (bermaterai cukup).

Kendala ini dapat di atasi dengan mengoptimalkan fungsi penyuluhan dan dijelaskan hal-hal yang harus diserahkan atau disiapkan oleh penguasa tanah pada waktu satgas yuridis datang beserta akibat hukumnya jika bukti-bukti tersebut tidak lengkap. Terkait upaya-upaya yang sudah dilakukan Kantor Pertanahan dalam meningkatkan pelayanan pendaftaran tanah, Dari hasil interview dapat disimpulkan upaya-upaya yang sudah dilakukan kantor pertanahan dalam meningkatkan pelayanan pendaftaran tanah adalah:

1. Memasang alur pendaftaran hak atas tanah,
2. Pemasangan papan pengumuman lamanya waktu pendaftaran hak atas tanah
3. Pemasangan papan pengumuman tentang biaya layanan pendaftaran hak atas tanah
4. Mengingat kurangnya petugas Kantor Pertanahan, Kepala Kantor pertanahan sudah melakukan permohonan ke BPN pusat untuk penambahan Pegawai , untuk setiap seksi.
5. Saat ini telah dikembangkan sistem informasi pengelolaan pengaduan masyarakat secara online di masing masing Kantor Pertanahan.

#### **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa: 1) Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali berdasarkan Undang Undang No 25 Tahun 2009 dilaksanakan dengan memberikan masukan dan saran mengenai kualitas pelayanan pengurusan sertifikat, yaitu dengan cara menuliskan kritik dan saran untuk dimasukkan ke kotak saran dan melalui media penelitian berupa pengisian kuesioner. 2) Hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pelayanan publik pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Boyolali berdasarkan Undang Undang No 25 Tahun 2009 yaitu berupa kendala non teknis dan kendala teknis. Kendala non teknis yaitu: 1) Masih adanya anggapan bahwa dengan memiliki segel pathok dan

SPPT merupakan bukti hak kepemilikan tanah. 2) Masih adanya pandangan masyarakat sulit untuk menjadi peserta proyek pendaftaran tanah melalui Prona (Proyek Nasional Agraria). 3) Masih ada anggapan bahwa tidak perlu repot-repot mendaftarkan tanah. Kendala Teknis berupa: 1) Terjadi perdebatan pendapat antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pemilik tanah yang bersebelahan mengenai batas-batas tanah yang ditunjuk oleh masing-masing pihak. 2) Pemilik tanah tidak berada di tempat ketika diadakan pengukuran. 3) Alat bukti kepemilikan tidak lengkap.

#### **SARAN**

1. Guna menghapus stigma masyarakat bahwa kecepatan waktu pengurusan sertifikat tanah tergantung pada adanya kenalan staf/pegawai, maka seharusnya pihak Kantor Pertanahan lebih meningkatkan pelayanan tanpa adanya deskriminasi status sosial masyarakat.
2. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi harusnya dimanfaatkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali dengan membuat akun-akun media sosial, sehingga masyarakat dengan mudah menyampaikan saran, masukan, dan kritiknya.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku**

- Achmad Batinggi, 1999, *Manajemen Pelayanan Umum*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Agus Dwiyanto, 2006, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Public*. Yogyakarta: UGM Press.
- Bambang Waluyo, 2007, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Conyers, Diana. 1991. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Fandy Tjiptono, 2005, *Service, Quality & Satisfaction*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, 2001, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita

- H.A.R Tilaar, 2009, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- H.A.S. Moenir, 2002, *Maanajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Hardiyansah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator. Implementasinya)*. Yogyakarta: Gava Media.
- Holil, Soelaiman. 2000. *Partisipasi Sosial dalam Usaha Kesejahteraan Sosial*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Isbandi, Adi Rukminto. 2007. *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok: FISIP UI Press.
- Litjan Poltak Sinambela, dkk, 2011, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mikkelsen, Britha. 1999. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan: sebuah buku pegangan bagi para praktisi lapangan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Inu Kencana Syafiie, dkk, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2006, *Manajemen pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Saefullah, 1999, *Konsep dan Metode Pelayanan Umum yang Baik*, dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Sumedang:Fisip UNPAD.
- Siti Irene Astuti D., 2009, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

#### **Undang-Undang dan Peraturan**

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,
- Undang-Undang Dasar Pokok-Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960,
- Undang Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.