

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan sebuah cara atau proses yang diberikan kepada manusia atau masyarakat untuk mendapat pelayanan selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu baik secara jasa maupun administratif.

Pada zaman sekarang ini masyarakat masi merasa kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah belum dirasa memuaskan diakibatkan kualitas pelayanan yang masi kurang baik, dalam hal menilai kualitas pelayanan publik bukan hal yang sangat mudah dikarenakan masalah mengenai kualitas pelayanan publik pada saat ini menjadi pusat perhatian diberbagai Negara deokratis khususnya Indonesia.

Pelayanan merupakan salah satu aspek yang sangat mempengaruhi dalam pemasaran suatu usaha, harapan pelanggan diyakini mempunyai peranan yang besar dalam evaluasi kualitas produk (Barang dan Jasa) dan kepuasan pelanggan, harapan pelanggan pada dasarnya ada hubungan yang erat antara penentuan kualitas dan kepuasan pelanggan yang diterima (Tjiptono 1997; 28).

Pelayanan publik sekarang ini menjadi salah satu tolak ukur, dimana suatu Negara dikatakan baik atau gagal dilihat dari tingkat kualitas pelayanannya.

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa, pelayanan memiliki system yang suatu kesatuan usaha yang dinamis, system ini teratur dan berkaitan,

diikuti dengan cara kerja yang ditawarkan oleh satu pihak ke pihak lain dengan memberikan manfaat, guna mencapai suatu tujuan.

2.1.1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan sebuah pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dengan mengikuti prosedur yang ada, pelayanan publik juga banyak memiliki pengertian, seperti yang dikemukakan Menurut Aswin (2000: 28)Pelayanan Publik adalah segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Melihat dari definisi-definisi yang dikutip dari para ahli diatas peneliti menyimpulkan bahwa pengertian pelayanan publik merupakan sebuah tanggung jawab, kewajiban dan tugas pemerintah untuk memberi pelayanan kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan publik yang lebih baik (good governance) dan demokrasi, didalam pelayanan publik juga memiliki azas penyelenggaraan yang meliputi (Aswin 2000 : 67) :

- a. Kepastian hukum, Keterbukaan, Partisipasif, Akuntabilitas.
- b. Kepentingan Umum, Profesionalisme, Kesamaan hak.
- c. Keseimbangan hak dan Kewajiban.

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat diseluruh Indonesia berhak untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah, Pelayanan Publik juga dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat dari semua golongan yang mempunyai

kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan, prosedur, pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pelayanan kepada masyarakat tidak hanya diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat secara umum dan menyeluruh serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama, karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional kepada masyarakat.

Pelayanan publik oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara, pelayanan publik yang diberikan secara birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat menjadi suatu negara kesejahteraan.

Menurut Agus Dwiyanto pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai “serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Oleh karena itu pelayanan publik merupakan serangkaian aktifitas yang diberikan oleh suatu organisasi atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan masyarakat.

Seiring berjalan waktu dan semakin berkembang zaman elektronik dan modern sekarang ini, maka masyarakat semakin pintar karena sangat mudah masyarakat untuk memperoleh informasi melalui dunia internet, media masa baik cetak dan elektronik dll, seiring semakin maju zaman ini birokrasi publik diIndonesia juga harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional,

efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.

2.1.2. Tujuan Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang diterima masyarakat adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerimaan pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tujuan dari pelayanan publik seperti yang diungkapkan oleh Aswin adalah:

- a. Mewujudkan kepastian tentang hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Mewujudkan system penyelenggaraan pelayanan publik yang baik sesuai dengan azas-azas umum penyelenggaraan pemerintah yang baik.
- c. Mewujudkan partisipasi dan ketaatan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

2.1.3. Karakteristik Pelayanan Publik

Kotler menyebutkan sejumlah karakteristik pelayanan sebagai berikut:

1. *Intangibility* (tidak berwujud) tidak dapat dilihat, diraba, dirasa, didengar, dicium sebelum ada transaksi.
2. *Inseparability* (tidak dapat dipisahkan), dijual lalu diproduksi dan konsumsi secara bersamaan karena tidak dapat dipisahkan.

3. *Variability* (berubah-ubah dan bervariasi, jasa beragam selalu mengalami perubahan, tidak selalu sama kualitasnya bergantung kepada siapa yang menyediakannya dan kapan serta dimana disediakan).
4. *Perishability* (cepat hilang, tidak tahan lama), jasa tidak dapat disimpan dan permintaannya berfluktuasi.

2.1.4. Prinsip Pelayanan Publik

Adapun prinsip pelayanan publik adalah:

- Kesederhanaan, tanggung jawab, kejelasan, kepastian waktu.
- Kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, akurasi.
- Kesopanan, keramahan, kedisiplinan.

Kesederhanaan mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan kepada Pemerintah sebagai pemberi Pelayanan.

Tanggung jawab dimana aparat pemerintah setempat yang membidangi masalah pertanahan harus bertanggung jawab secara keamanan, pelayanan, dan hasil dari pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Kejelasan dan kepastian waktu (transparan) mengandung arti adanya sebuah kejelasan dan kepastian mengenai : prosedur/tata cara pelayanan, waktu, persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif, unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam

memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Kelengkapan Sarana dan Prasarana yang menunjang dalam proses pembuatan hak kepemilikan tanah masyarakat baik untuk dilapangan maupun dikantor, seperti alat ukur tanah yang sudah digital dan menggunakan GPS dalam menentukan titik kordinat, bahan kertas yang bermutu bagus untuk Surat hak kepemilikan tanah masyarakat dan ruang tunggu yang nyaman bagi masyarakat yang mendaftarkan hak kepemilikan tanah mereka.

Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

Efisiensi, mengandung arti :

- (a) persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
- (b) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.

Ketepatan waktu adalah kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan

Responsif lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani.

Kesopanan, Keramahan dan Kedisiplinan dimana aparat pemerintahan harus sopan, ramah dan disiplin waktu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2.1.5. Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan publik merupakan proses pemenuhan target agar terciptanya atau tercapainya tujuan dan maksud organisasi pelayanan publik sebagai abdi masyarakat, hingga pencapaian yang dimaksud adanya keikhlasan, kepuasan dan adanya kesan yang diberikan oleh masyarakat berdampak positif diantara pemberi dan penerima dikarenakan penerima pelayanan memperoleh kepuasan.

Dalam pelayanan yang diberikan Pemerintah Kepada masyarakat harus sesuai dengan standart operasi pelayana (SOP) yang ada, baik standart pelayanan sesuai dengan instansi masing-masing dan standart pelayanan sesusia dengan UU No.25 Tahun 2009 yaitu standsart penyusunan Pelayanan.

2.1.6. Bentuk Pelayanan Publik

Kewajiban Pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga negara ataupun memberikan pelayanan kepada warga negara yang memenuhi kewajibannya terhadap negara. Kewajiban pemerintah dalam bentuk

pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan, yaitu :

Pertama Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik atau masyarakat, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya.

Melalui pelayanan yang diberikan kepada masyarakat untuk memperoleh dokumen-dokumen ini antara lain kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BAPAKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan / Penguasaan Tanah dan sebagainya.

Kedua Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk, jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.

Ketiga Pelayanan Jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, keamanan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, sarana dan pra sarana jalan, pos, dan lain sebagainya.

Didalam memberikan pelayanan kepada publik, pemerintah memiliki dasar atau pola, dimana Pola pelayanan publik dapat dibedakan dalam 5 macam pola, yaitu:

1. Pertama : Pola Pelayanan Teknis Fungsional. Adalah pola pelayanan masyarakat yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas, fungsi dan kewenangannya.
2. Kedua : Pola Pelayanan Satu Pintu. Merupakan pola pelayanan masyarakat yang diberikan secara tunggal oleh suatu unit kerja pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari unit kerja pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.
3. Ketiga : Pola Pelayanan Satu Atap. Pola pelayanan disini dilakukan secara terpadu pada satu instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangan masing-masing.
4. Keempat : Pola Pelayanan Terpusat. Adalah pola pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh suatu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan masyarakat yang bersangkutan.
5. Kelima : Pola Pelayanan Elektronik. Adalah pola pelayanan yang menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang merupakan otomasi dan otomatisasi pemberian layanan yang bersifat on-line sehingga dapat menyesuaikan diri dengan keinginan dan kapasitas pelanggan.

2.1.7. Prosedur Pelayanan Publik

Pelayanan Publik yang diberikan kepada masyarakat harus sesuai dengan prosedur atau tahapan yang sudah ditetapkan, prosedur juga banyak memiliki pengertian seperti yang diartikan oleh Terry mengatakan bahwa prosedur

merupakan suatu rencana yang merupakan urutan kronologi yang tepat dari tugas-tugas spesifik yang di perlukan untuk suatu pekerjaan tertentu.

Prosedur memberi identifikasi dari tugas-tugas khusus dan menetapkan orang-orang yang akan melaksanakannya, didalam prosedur terdapat pula ketentuan-ketentuan mengenai jumlah waktu yang disediakan, uang dan usaha-usaha untuk mencapainya.

Prosedur kerja terdapat suatu kesinambungan kerja menuju pencapaian tujuan bila disimak maka akan tampak bahwa prosedur itu keberadaanya atau posisinya diantara sistem dan operasi pekerjaan, jadi sistem sesungguhnya terwujud dalam suatu jaringan kerja yang terjadi atas bermacam-macam prosedur, prosedur tersebut merupakan kesatuan yang bulat dan tampak dalam operasi pekerjaan.

2.2. Pemerintah Sebagai Pelayan Masyarakat

Pemerintah adalah pelayan masyarakat dimana pemerintah wajib memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat baik dalam bentuk adminitrasi atau tidak sebagai penerima pelayanan, masyarakat merupakan ujung tombak dari Pemerintahan, dimana tidak akan ada Pemerintah apabila tidak ada masyarakat, secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat, fungsi pembangunan dan fungsi perlindungan.

Ketiga fungsi ini pemerintah dapat mengelola fungsinya agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu

pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip equity dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi, artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif, membeda-bedakan masyarakat dalam memberikan pelayanan baik secara waktu, biaya, dan kinerja pelayanan yang diberikan.

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai penerima pelayanan juga tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku, meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana diatas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai monopolist dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi.

Fungsi-fungsi Pemerintah ini sudah dibagi sesuai dengan bidang-bidang masing-masing, dalam tugas yang diberikan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan, antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya, pola kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut sejalan dengan gagasan yang ada.

Pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban menyediakan barang publik murni, khususnya barang publik yang bernama rules atau aturan (kebijakan publik), Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan penyediaannya kepada swasta.

Kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah tidak dapat diberikan kepada pihak swasta atau rekanan karena apabila diberikan kepada swasta maka akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan

menjadi penuh dengan vested interest dan menjadi tidak adil, oleh karena itu peran pemerintah yang akan tetap melekat disepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat.

Dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya, dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang, namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang.

Beda barang dengan pelayanan hanya satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994) adalah outputnya yang tidak berbentuk, tidak standart, serta tidak dapat disimpan dalam inventori melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi, karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikemukakan gasperz tadi secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya keduanya merupakan alat pemuas kebutuhan.

Pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang dimana 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.

Pemerintah adalah instansi yang wajib memberi pelayanan secara umum kepada masyarakat yang dimulai dari pemerintah Pusat sampai Pemerintah terbawah sekalipun yaitu Pemerintah Desa, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik.

Pelayanan umum juga banyak diartikan oleh para-para ahli seperti Moenir mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

2.3. Administrasi Pertanahan

Seluruh makhluk hidup di muka bumi ini sangat membutuhkan tanah, karena tanah digunakan sebagai tempat tinggal, bertani, mencari sumber air, tanah menurut ahli pertanian yaitu bagian daratan Bumi yang tipis yang merupakan media bagi vegetasi, menurut pendapat ahli geologi tanah sebagai lapisan batuan paling atas, sedangkan menurut ahli ekonomi tanah adalah salah satu aspek ekonomi.

Lahan yaitu tanah beserta faktor-faktor fisik lingkungannya, seperti lereng, hidrologi, iklim dan sebagainya, dalam bidang pertanahan yang dimaksud dengan tanah adalah lahan, sehingga muncul kosakata pendaftaran tanah, bukan pendaftaran lahan, dan didalam pertanahan yang banyak diartikan oleh para ahli

memiliki beberapa aspek seperti menurut Cahyo (2003) ada tiga aspek di dalam pertanahan, yaitu:

1. Aspek Hukum yaitu kelembagaan yang mengurus masalah keperdataan tentang tanah dan lembaga yang mengurus hukum perdata pertanahan ini yaitu BPN (Badan Pertanahan Nasional).
2. Aspek Tata Ruang yaitu kelembagaan yang menangani masalah penataan ruang bagi pembangunan dan tata kota ataupun desa. Masalah tata ruang ini diatur pada Keputusan Presiden No.10 tahun 2003, ada 9 kewenangan di dalamnya, dan pihak yang menangani tata ruang ini yaitu Pemerintah Daerah.
3. Aspek Pajak yaitu kelembagaan yang berperan dalam mengurus pajak bagi pertanahan, diantaranya yaitu pajak bumi dan bangunan, aspek ini merupakan aspek yang memberikan pemasukan bagi Negara, Pada aspek ini lembaga yang berperan yaitu Departemen Keuangan.

Masalah keperdataan yang sering terjadi baik secara perorangan maupun kelompok yang telah diurus oleh Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya akan diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara untuk penyelesaiannya dan segala keputusan di PTUN tidak dapat lagi dirubah dan diganggu gugat, oleh karena itu sangat pentingnya masyarakat yang memiliki lahan atau tanah untuk mendapatkan kekuatan hukum tentang pertanahan mereka agar tidak terjadi masalah.

Administrasi pertanahan yakni menuju kepada penerimaan kegiatan sektor publik untuk mendukung kepemilikan, pembangunan, penggunaan, hak atas tanah dan pemindahan hak atas tanah, melihat dari selalu timbulnya permasalahan silang

sengketa tanah yang terjadi pada masyarakat, dari pada itu Pemerintah mengusulkan administrasi pertanahan yang terpadu dan terencana demi terjadinya ketertiban di bidang pertanahan.

Pada pelaksanaan administrasi pertanahan ada aspek yang penting untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah, yaitu pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah ini lebih jelasnya diatur dalam (PP No. 24 Tahun 1997) tentang pedoman pendaftaran tanah.

2.3.1. Azas Administrasi Pertanahan

Tanah atau lahan, baik lahan pertanian, perumahan, yang dimiliki masyarakat harus didaftar agar memiliki keabsahan hukum yang syah, di dalam pendaftaran lahan atau tanah yang dilakukan masyarakat memiliki azas-azas yaitu azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

- a) Azas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.
- b) Azas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum.
- c) Azas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam

rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

- d) Azas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.
- e) Azas terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

2.3.2. Tujuan Administrasi Pertanahan

1. Komponen yuridis memegang kendali utama dalam administrasi pertanahan untuk mendapatkan kepastian hak atas tanah.
2. Komponen regulator yang penting untuk dihubungkan dengan pembangunan dan penggunaan lahan. Hal ini termasuk pembangunan lahan dan ketatnya penggunaan pajak melalui mekanisme yang berlaku.
3. Komponen fiskal lebih mengutamakan pada pemberian pajak lahan yang menunjang perekonomian. Proses ini digunakan untuk mendukung naiknya nilai pengumpulan dan produksi, serta sebagai insentif untuk mendistribusikan lahan terhadap tujuan-tujuan khusus lainnya.
4. Manajemen informasi, untuk memberi berbagai kelengkapan data yang memuat tiga aspek diatas yaitu fiskal kadaster dalam nilai dan pajak,

dan pembagian wilayah dari sistem informasi yang lain dalam perencanaan dan pematuhan peraturan yang berkaitan.

2.3.3. Jenis Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah terbagi dalam beberapa jenis yaitu pendaftaran akta dan pendaftaran hak atas tanah :

1. Pendaftaran Akta

Pendaftaran akta adalah tempat penyimpanan publik ditetapkan untuk mendaftarkan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan transaksi-transaksi hak milik (akta-akta, gadai, rencana-rencana peninjauan, dsb) pendaftaran akta terbagi dalam tiga unsur dasar dalam pendaftaran akta :

1. Pencatatan waktu pemasukan dokumen hak milik.
2. Penyusunan daftar instrumen.
3. Pengarsipan dokumen atau salinannya.

Pendaftaran untuk pembuatan akta tanah juga memiliki prinsip-prinsip meskipun sudah memiliki jenis sistem pendaftaran akta, system-sistem pendaftaran tersebut didasarkan pada tiga prinsip

1. Jaminan-pendaftaran dokumen pada kantor publik menentukan beberapa ukuran jaminan terhadap kehilangan, kerusakan atau penggelapan.
2. Bukti-dokumen-dokumen yang didaftarkan dapat digunakan sebagai bukti dalam mendukung tuntutan terhadap kepentingan-kepentingan hak

milik (meskipun dokumen-dokumen tersebut tidak dapat memberi jaminan hak).

3. Pemberitahuan dan Prioritas-pendaftaran dokumen-dokumen memberi pemberitahuan publik bahwa transaksi hak milik telah terjadi dengan pengecualian-pengecualian waktu pendaftaran menetapkan tuntutan prioritas.

Pendaftaran akta tanah menentukan cara-cara untuk mendaftarkan lahan atau tanah yang dimiliki masyarakat untuk memperoleh dokumen-dokumen hukum.

2. Pendaftaran Hak

Pendaftaran hak dimaksudkan untuk mengatasi cacat-cacat pendaftaran akta dan untuk menyederhanakan proses-proses pelaksanaan transaksi-transaksi hak milik, menurut sistem seperti itu pendaftaran menggambarkan pemilikan hak milik saat ini dan beban-beban dan gadai-gadai yang belum diselesaikan.

Pada hakikatnya masyarakat yang memiliki lahan atau tanah yang berada diseluruh muka bumi ini khususnya diIndonesia wajib untuk mendaftarkan tanah atau lahan mereka untuk mendapatkan legalitas hukum dalam kepemilikan tanahnya, pendaftaran biasanya adalah wajib dan pemerintah memiliki peranan yang aktif dalam memeriksa dan menjamin transaksi-transaksi.

Pendaftaran hak atas tanah juga banyak diartikan oleh para ahli seperti *Sir Robert Torrens* di Australia pada abad kesembilan belas, sistem pendaftaran Torrens didasarkan pada tiga prinsip;

1. *The mirror principle*-pendaftaran menggambarkan hak saat ini secara akurat dan lengkap
2. *The curtain principle*-pendaftaran adalah satu-satunya sumber informasi hak. Sebenarnya
3. *The insurance principle*-negara berkewajiban untuk ketelitian pendaftaran dan untuk memberikan index-index patok dan membatasi batas-batas hak milik secara tepat.

Masyarakat yang mendaftarkan hak atas tanahnya memiliki keuntungan dibanding dengan yang tidak mendaftarkannya, adapun beberapa keuntungan dalam sistem pendaftaran hak yaitu terdiri dari:

1. Sengketa mengenai batas tanah dapat diatasi karena batas-batas persil yang telah ditentukan sesuai dengan batas-batas yang tergambar pada peta pendaftaran tanah.
2. Batas-batas yang hilang dapat direkonstruksi.
3. Seseorang yang akan membeli persil dapat mengetahui secara pasti posisi batas-batas serta luas tanah.

Dalam hal ini perlu untuk ditegaskan bahwa betapa pentingnya kita melakukan administrasi pertanahan yaitu dengan melakukan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum dan melaksanakan ketertiban administrasi pertanahan serta keuntungan yang lebih mudah dalam proses sebagai agunan pada BANK untuk memperoleh pinjaman.

2.3.4. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah juga memiliki tahapan-tahapan yang harus dilalui dan yang pertama pemeliharaan data pendaftaran tanah.

- a) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :
 1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
 2. Pembuktian hak dan pembukuannya
 3. Penerbitan sertifikat.
 4. Penyajian data fisik dan data yuridis.
 5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- b) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :
 1. Pendaftaran peralihan hak dan pembeban hak.
 2. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan yang diminta oleh masyarakat secara pribadi dengan mendaftarkan kepada kepala lingkungan atau kepala dusun dan pendaftaran tanah juga secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah pendaftaran tanah yang didasarkan pada suatu rencana kerja pemerintah dan dilaksanakan dalam suatu wilayah yang ditetapkan oleh Menteri, sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis adalah pendaftaran tanah yang dilakukan atas permintaan atau permohonan pihak yang berkepentingan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka pemerintah berkewajiban untuk melakukan pendaftaran tanah sedangkan masyarakat (pemegang hak atas tanah)

berkewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanah tersebut, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

2.3.5. Manfaat Administrasi Pertanahan

Masyarakat yang mendaftarkan lahan atau tanah mereka memiliki dampak dan manfaat-manfaat yang besar baik untuk pemerintah dan masyarakatnya:

- a) Kegunaan bagi pemegang hak :
 1. Dengan diperolehnya sertifikat hak atas tanah dapat memberikan rasa aman karena kepastian hukum hak atas tanah;
 2. Apabila terjadi peralihan hak atas tanah dapat dengan mudah dilaksanakan;
 3. Dengan adanya sertifikat, lazimnya taksiran harga tanah relatif lebih tinggi dari pada tanah yang belum bersertifikat;
 4. Sertifikat dapat dipakai sebagai jaminan kredit;
 5. Penetapan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak akan keliru.
- b) Kegunaan bagi pemerintah :
 1. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah berarti akan menciptakan terselenggarakannya tertib administrasi dibidang pertanahan, sebab dengan terwujudnya tertib administrasi pertanahan akan memperlancar setiap kegiatan yang menyangkut tanah dalam pembangunan di Indonesia.

2. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah merupakan salah satu cara untuk mengatasi setiap keresahan yang menyangkut tanah sebagai sumbernya seperti pendudukan tanah secara liar, sengketa tanda batas dan lain sebagainya.

Pendaftaran lahan atau tanah yang dilakukan masyarakat juga memiliki manfaat yang besar, adapun manfaat lain yang diberikan dari pembuatan administrasi pertanahan adalah:

1. Memberikan jaminan atas kepastian hak, maksud semakin jelas penentuan hak milik seseorang akan mempermudah untuk orang tersebut mempertahankan haknya atas klaim dari orang lain.
2. Stabilitas sosial catatan publik yang tepat akan melindungi dari pengunjingan mengenai kepemilikan yang sah (bila nantinya ada yang menggugat) dan membantu menyelesaikan masalah-masalah lain dengan cepat sejak batasan dan kepemilikan tanah dibuat .
3. Kredit merupakan catatan publik akan mengurangi ketidakpastian informasi melalui pemberian kewenangan pada kreditor untuk menentukan apakah peminjam potensial telah memiliki hak untuk pemindahan hak yang diminta menurut apa yang diminta sebagai jaminan peminjam.
4. Proses perbaikan lahan, pembaharuan jaminan atas kepastian hak pemilik akan menaikkan kecenderungan seseorang untuk mencari keuntungan ketika akan berinvestasi pada bangunan, peralatan atau

perbaikan infrastruktur termasuk pengukuran perlindungan lahan, Cara kredit yang sudah diperbaiki menyediakan sumber daya keuangan yang bisa mempengaruhi nilai lahan.

5. Produktivitas, faktor-faktor seperti nilai guna, perpindahan lahan, kepemilikan, pembangunan, hak atas tanah dan lain-lain dikombinasikan untuk meyakinkan bahwa lahan itu sedang berkembang menuju nilai dan manfaat yang terbaik dalam pembangunan, misalnya, pertanian komersil dilakukan oleh petani yang cerdas untuk mendapatkan keuntungan dan lahan lebih, beda dengan petani biasa yang tidak bisa mengembangkan lahannya.
6. Likuiditas, ketika hak kepemilikan sudah dapat legalitas formal aset-aset tersebut bisa ditukar dengan cepat dalam skala besar dan pada harga yang rendah. Pada Negara-negara berkembang, mayoritas hak kepemilikan dalam status informal, oleh karena itu mereka tidak dapat memasuki tempat pasaran formal sebagai aset yang bisa dinegosiasikan.

2.4. Kecamatan

Disetiap Provinsi, Kabupaten dan Kota diIndonesia memiliki wilayah Kecamatan masing-masing, wilayah Kecamatan adalah wilayah administratif dari Kabupaten atau Kota, yang terdiri atas beberapa Desa dan atau Kelurahan, yang merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah yang di pimpin oleh

seorang Camat dan bertanggung jawab kepada pemerintah Kabupaten atau kota melalui sekretaris daerah.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan, diatur mengenai kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi kecamatan sebagai berikut :

a) Kedudukan

1. Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota atau Kotamadya/Kabupaten Administrasi yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat.
2. Camat berkedudukan sebagai koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerjanya, berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota untuk melaporkan administrasi melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atau Kotamadya.

b) Tugas dan Fungsi

Di wilayah Kecamatan yang dikepalai oleh seorang Pegawai Negeri Sipil yaitu Camat, disini seorang Camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota, sesuai dengan karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sebagian tugas camat dapat dilimpahkan kepada Lurah yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil, lain dengan Kepala Desa yang merupakan jabatan politik.

c) Susunan Organisasi

Susunan organisasi kecamatan terdiri dari :

1. Camat.
2. Sekretaris.
3. Seksi Pemerintahan, ketertiban dan ketentraman
4. Seksi lain dalam lingkungan kecamatan yang disesuaikan dengan spesifikasi dan karakteristik wilayah kecamatan sesuai kebutuhan daerah.
5. Kelompok jabatan fungsional.

Penyelenggaraan pembangunan dikecamatan dikoordinasikan oleh satu orang Camat sebagai pemimpin dikecamatan, dalam hal ini sebagai pimpinan mengkoordinasikan aparatnya serta organisasi kemasyarakatan yang ada diwilayahnya dan instansi-instansi terkait didalam berbagai kegiatan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat disegala bidang dalam rangka mencapai cita-cita terwujudnya masyarakat adil dan makmur.

Dengan melihat kenyataan diatas maka Camat sebagai Kepala Kecamatan bisa dikatakan sebagai pimpinan formal didalam melaksanakan pembangunan, Kepala Kecamatan harus bertanggung jawab kepada atasannya juga kepada warga yang dipimpinnya.

2.4.1 Camat Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disingkat PPAT dan dapat disingkat lagi dengan sebutan pejabat, apabila diperhatikan menurut Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah sebagai

berikut : Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik disebuah Kecamatan.

Pengertian PPAT juga banyak diartikan oleh para-para ahli seperti yang dikemukakan oleh Madjloes, SH. Dalam bukunya “Beberapa Petunjuk bagi Camat Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah” (1978), adalah sebagai berikut :Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Pejabat Umum yang harus berwenang membuat dan menandatangani Akta Tanah dalam hal memindahkan hak atas tanah, memberikah sesuatu hak atas tanah, menggadaikan tanah, meminjam uang denganhak atas tanah sebagai tanggungan terhadap mereka yang menghendaki adanya Akta itu sebagai bukti, serta menyelenggarakan administrasinya sebagaimana yang ditentukan dan dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dari pengertian PPAT tersebut diatas, dapat diketahui bahwa PPAT adalah Pejabat umum sedangkan yang dimaksud dengan Pejabat Umum ialah pejabat yang diangkat dan ditugaskan melakukan sebagian pekerjaan Pemerintah Umum, untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT didaerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT :

- a. Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta didaerah yang belum cukup terdapat PPAT.

- b. Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri.

Pada sebuah Kecamatan yang dipimpin oleh Camat sebagai PPAT adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT didaerah yang belum cukup terdapat PPAT, Camat yang menjadi PPAT, dimana Camat yang berusaha untuk mengetahui peraturan-peraturan pendaftaran tanah yang bersangkutan dengan persoalan peralihan hak atas tanah.

Hasil dari akta-akta yang dibuat dihadapan PPAT adalah merupakan salah satu syarat berakhirnya suatu hak yang harus segera didaftarkan dalam daftar umum buku tanah pada kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) agar pemegang hak dalam daftar umum sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, agar akta yang dibuat PPAT sesuai dengan keadaan sebenarnya, maka diperlukan penelitian oleh PPAT sebelum akta dibuat atau ditanda tangani baik mengenai subjek maupun objek haknya.

Hal ini hendaknya dimaklumi sebagai aparat pemerintah karena jabatannya Camat selaku perangkat daerah wajib dan harus mengetahui dan mengerti masalah pertanahan (status pemilikan, sengketa tanah, mutasi tanah, pemanfaatan dan penggunaannya), dengan kondisi jabatannya demikian dalam praktek pelaksanaan fungsi PPAT tidak dapat dilepaskan atau dipisahkan secara tegas dan fungsinya

sebagai perangkat daerah maupun pegawai negeri sipil dengan predikat abdi negara dan abdi masyarakat.

Camat dapat dijadikan sebagai PPAT dikecamatan dengan ketentuan apabila belum ada diangkat seorang PPAT yang ditunjuk, maka Camat menjadi PPAT karena jabatannya, dalam hubungan ini didalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 dijelaskan, Camat ditunjuk untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Adapun jenis-jenis akta yang dapat ditanda tangani oleh seorang PPAT seperti berikut adalah :

1. Jual beli, Tukar Menukar, Hibah, Pembagian hak bersama.
2. Pemberian hak guna bangunan dan Pemberian Hak tanggungan.

2.5. Masyarakat

Masyarakat merupakan sebutan bagi manusia dan masyarakat yang merupakan penduduk yang tinggal dimuka bumi, masyarakat banyak memiliki pengertian yang diartikan oleh para-para ahli seperti yang dikatakan oleh Hasan menyatakan bahwa masyarakat golongan besar/kecil terdiri dari manusia, yang dengan sendirinya bertalian secara golongan dan pengaruh-mempengaruhi satu sama lainnya.

Soekanto menyatakan bahwa masyarakat merupakan sekelompok manusia yang telah hidup dan bekerja sama cukup lama, sehingga mereka dapat mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan social dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas.

2.5.1. Kepuasan Masyarakat

Kepuasan merupakan sebuah perasaan yang dirasakan oleh seseorang yang mendapat kepuasan dari pelayanan, pemeberian,dll, kepuasan juga banyak diartikan oleh para ahli seperti yang diartikan oleh Schnaars menyatakan mengenai konsep yang berkenaan dengan proses atau mekanisme bagaimana seseorang konsumen/ pelanggan (*Customer*), akan merasa puas atau tidak atas suatu produk atau jasa yang dikonsumsikannya dapat .diidentifikasi sebagai berikut:

Ada dua hal fundamental mendasar yang harus disadari setiap lembaga dalam memformalisasikan kepuasan pelanggan. Pertama strategi kepuasan pelanggan haruslah dimulai dengan harapan pelanggan, Secara sederhana kepuasan akan terjadi kalau lembaga mampu menyediakan produk, pelayanan, harga dan aspek lain sesuai dengan harapan atau melebihi harapan pelanggan. Kedua, strategi kepuasan pelanggan haruslah dimulai dengan memilih pelanggan yang benar (Fandy Tjiptono, 1997 : 129).

2.5.2. Hubungan Kualitas Layanan Terhadap Kepuasan Masyarakat

Berdasarkan definisi kualitas layanan dari Zeithaml yang menyatakan kualitas layanan merupakan besarnya perbedaan antara harapan dengan persepsi masyarakat terhadap suatu layanan, begitu juga yang dikemukakan oleh Wilkie menunjukkan bagaimana timbulnya kepuasan atau ketidakpuasan yang disebabkan oleh perbedaan antara harapan masyarakat terhadap kualitas layanan dengan kenyataan.

Dalam hal ini pemberian pelayanan yang baik merupakan salah satu upaya untuk menciptakan kualitas pelayanan yang baik terhadap kepuasan masyarakat (konsumen), jika masyarakat yang menerima pelayanan merasa telah mendapatkan pelayanan yang baik, berarti pemerintahan yang memberi pelayanan lebih baik pula, demikian pula sebaliknya pula, pelayanan tidak dapat diuraikan secara obyektif seperti sebuah produk, melainkan merupakan interaksi social dengan subyektifitas, lebih tergantung pada nilai, perasaan dan perilaku.

Jadi pelayanan yang berkualitas itu tidak hanya ditentukan oleh pihak yang melayani, tetapi juga pihak yang ingin dipuaskan, dan yang menjadi prinsip-prinsip layanan yang berkualitas menurut H.A.S Moenir (2002:205) yaitu :

- a) Proses dan prosedur pelayanan harus ditetapkan lebih awal.
- b) Proses dan prosedur harus diketahui oleh semua pihak terlibat.
- c) Displin bagi pelaksanaan proses dan prosedur.
- d) Perlu peninjauan oleh pimpinan dan perubahan proses dan prosedur sewaktu-waktu apabila perlu.
- e) Perlu menciptakan iklim yang kondusif untuk menciptakan kualitas pelayanan.
- f) Kualitas berarti memenuhi keinginan, kebutuhan, selera konsumen.
- g) Setiap orang dalam organisasi merupakan partner dengan orang lainnya.