

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**ANALISIS KUALITAS PELAYANAN PENERBITAN  
SERTIFIKAT TANAH DI KANTOR  
WILAYAH BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
PROPINSI SUMATERA UTARA  
(STUDI KASUS DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN SIMALUNGUN)**



**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**Drs. HISKIA SIMARMATA  
NIM. 014305193**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2012**

**ABSTRAK****Analisis Kualitas Penerbitan Sertipikat Tanah di Kantor Wilayah  
Kabupaten Simalungun****Hiskia Simarmata****Universitas Terbuka**

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan public. Pada umumnya kualitas pelayanan publik dalam pemerintahan di Indonesia pada umumnya masih belum seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat dari berbagai keluhan masyarakat yang menimbulkan citra yang tidak baik terhadap pelayanan publik. Persepsi masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun masih perlu diketahui, apakah sama dengan yang selama ini dicitrakan oleh masyarakat. Karena itu perlu adanya kajian untuk mengetahui bagaimana persepsi masyarakat terhadap penyelenggaraan dan pelaksanaannya.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kualitas pelayanan penerbitan sertipikat tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Dan juga menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan penerbitan sertipikat tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Sampel yang digunakan berdasarkan "accidental" yaitu masyarakat yang secara kebetulan mengurus surat penerbitan sertipikat tanah. Teknik analisis data dihitung dengan menggunakan "nilai rata-rata tertimbang".

Berdasarkan analisis data penelitian diperoleh kesimpulan bahwa: persepsi masyarakat pengguna pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun sudah cukup memuaskan. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik yakni dapat dikelompokkan berdasarkan: perilaku pegawai (dimana dapat dilihat dari perilaku yang melayani pengguna jasa), kenyamanan (ketertiban dan keteraturan penataan ruangan dan bagian-bagian

berdasarkan ruang lingkup kerjanya masing-masing), sistem dan prosedur pelayanan (tidak berbelit-belit, transparansi biaya, dan bukti tanda terima), dan sarana dan prasarana pelayanan (peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika).

UNIVERSITAS TERBUKA

**ABSTRACT****The Analysis of Service Quality Land Titling at The District  
Simalungun Office****Hiskia Simarmata****Universitas Terbuka**

Public perception of the quality of public services in Indonesia in general is still not as expected. This can be seen from many public complaints that give rise to images that are not good on the quality of public services. The public perception of public services at the District Land Office Simalungun still need to know, whether the same has been imaged. therefore there is need for studies to analyze how the public perception of public service at the District Land Office Simalungun.

Purpose of this study was to determine the quality of service issue certificates of land in the District land office Simalungun. And also analyzes the factors that affect the quality of service issue certificates of land in the district land office Simalungun. Samples used by "accidental" the community who accidentally publishing a letter care of the land certificate. Data analysis techniques are calculated by using the "weighted average value".

Based on analysis of research data obtained the conclusion that: the public perception of public service users in the District Land Office Simalungun already quite satisfactory. As for the factors that affect the quality of public services which can be grouped according to: the behavior of employees (which can be seen from the behaviors that serve the service user), comfort (order and regularity of the arrangement of the room and this part of the work under the scope of each), systems and service procedures (uncomplicated, cost transparency, and proof of receipt), and service infrastructure (working equipment and other appropriate support including provision of telecommunications and information technology).

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI BIDANG MINAT  
ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul Analisis Kualitas Pelayanan Penerbitan Sertipikat Tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara (Studi Kasus di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun), adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Medan, Juni 2012  
Yang Menyatakan



(Hiskia Simarmata)  
Nim: 014305193

## LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Analisis Kualitas Penerbitan Sertipikat Tanah di Kantor Wilayah Kabupaten Simalungun

Penyusun TAPM : Drs. Hiskia Simarmata

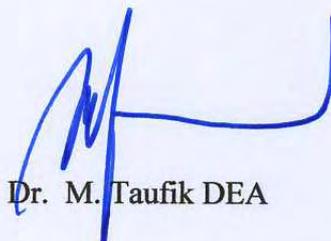
NIM : 014305193

Program Studi : Administrasi Publik

Hari/Tanggal :

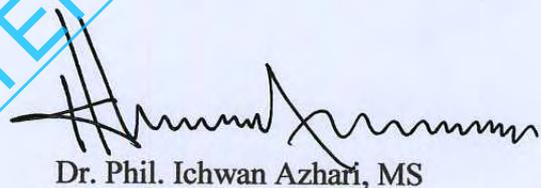
Menyetujui:

Pembimbing I,



Dr. M. Taufik DEA

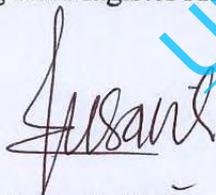
Pembimbing II,



Dr. Phil. Ichwan Azhari, MS

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu  
Program Magister Administrasi Publik



Dra. Susanti, M.Si  
NIP. 19671214 1999303 2002

Direktur Program Pascasarjana



Suciati, M.Sc., P.hD  
NIP. 1952 0213 198503 2001

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Drs. Hiskia Simarmata  
NIM : 0104305193  
Program Studi : Administrasi Publik  
Judul Tesis : Analisis Kualitas Penerbitan Sertipikat Tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun)

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tesis Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada

Hari/Tanggal : Sabtu / 28 Juli 2012

Waktu : Pukul 08. 00 WIB

Dan telah dinyatakan LULUS

**PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua Komisi Penguji : Dr. Sri Harijati, MA

Penguji Ahli : Prof. Dr. Bob Waworuntu

Pembimbing I : Dr. M. Taufik, DEA

Pembimbing II : Dr. Phil. Ichwan Azhari, MS



## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan pada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan saya kesempatan, Puji syukur saya panjatkan pada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan saya kesempatan, kesehatan sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini. Adapun tesis yang saya susun berjudul “ Analisis Kualitas Pelayanan Penerbitan Sertipikat Tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Utara (Studi Kasus di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun). Penelitian ini merupakan syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Program Studi Manajemen Universitas Terbuka.

Dalam pembuatan tugas akhir ini masih banyak terdapat kekurangan dan dirasa belum sempurna, maka disini penulis masih mengharapkan bimbingan kritik dan saran yang berguna untuk menyempurnakan tugas ini dikemudian hari. Selain itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat dalam penyelesaian tesis ini. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan secara khusus kepada:

1. Kedua Orangtuaku yang telah memberikan dorongan spirit dan selalu mendoakan keberhasilan anak-anaknya.
2. Istri saya Herdiana Tampubolon dan anak-anak tercinta: Joseph Gilbert Stalon, Michael Kalep, Grace Margareth selalu memberikan motivasi dan dorongan agar saya tidak lemah tapi harus maju terus hingga dapat menyelesaikan tesis ini.
3. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara Ir. Ronny Kusuma Yudistiro, MM yang memberikan dorongan moril agar Penulis segera menyelesaikan Penulisan Thesis ini.
4. Bapak H. Subagyo, SH, M.Si, Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan semoga Tuhan memberikan berkat dan hikmat agar dapat menjalankan tugas dengan baik.
5. Dr. Asnah Said, M.Pd sebagai Kepala UPBJJ UT Medan yang telah memberikan dukungan sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini.
6. Direktur Program Pascasarjana UT Suciati, M.Sc., P.hD
7. Ketua Jurusan Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik yang telah banyak memberikan masukan dalam penulisan tesis ini terutama kepada Pembimbing I: Ibu Dra. Susanti, M.Si, semoga Tuhan memberikan rahmatnya.
8. Dosen Pembimbing I yaitu Bapak Dr. M. Taufik DEA yang telah banyak meluangkan waktu dan tenaganya dalam memberikan bimbingan dan tuntunan sehingga tesis ini dapat selesai.
9. Dosen Pembimbing II yaitu Bapak Dr. Phil. Ichwan Azhari, MS yang juga telah meluangkan waktunya untuk membimbing dan member arahan dalam penulisan tesis ini.
10. Bapak Adrianto, M.Sc yang juga telah banyak memberikan masukan dalam penyelesaian tesis ini.

11. Ibu Dra. Sondang P Pakpahan yang telah banyak membantu dan memberikan masukan dalam penyelesaian tesis ini.
12. Prof. Dr. Bob Waworuntu sebagai Penguji ahli yang telah banyak memberi pengetahuan, kritik dan saran perbaikan atas penyempurnaan tesis ini.
13. Dr. Ir. Sri Harijati, MA sebagai Ketua Komisi penguji yang selalu berusaha menjembatani dan mengkoordinasikan antara dosen dan mahasiswa.
14. Buat semua pejabat Eselon IV dan V di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun yang telah meluangkan waktu dalam membantu berjalannya penelitian. semoga Tuhan memberikan berkat dan hikmah agar dapat menjalankan tugas dengan baik
15. Seluruh pegawai di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun yang telah meluangkan waktu dalam membantu berlangsungnya penelitian
16. Seluruh dosen tatap muka dari Universitas Sumatera Utara dan dosen tutorial on line dari Universitas Terbuka yang telah memberi sumbangsih ilmu pengetahuan kepada penulis.
17. Rekan-rekan mahasiswa angkatan pertama Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Terbuka.
18. Kepala Kantor Pertnahan Kabupaten Simalungun Bapak H. Badrus Salim, SH semoga Tuhan memberikan berkat dan hikmat agar dapat menjalankan tugas dengan baik.
19. Kepala Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara Bapak H. Ir. Sudarono, MM yang memotivasi saya untuk mengikuti kuliah Pascasarjana dan memberikan bantuan moril dan materil, semoga Tuhan memberikan berkat dan hikmat agar dapat menjalankan tugas dengan baik.
20. Mantan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun Bapak Dayat Limbong, SH, M.Hum, yang memberikan dorongan agar bangkit dan mau menyelesaikan Program Pascasarjana ini, semoga Tuhan memberikan berkat dan hikmat agar dapat menjalankan tugas dengan baik.
21. Bapak Mangasi Tambunan, SH, MH, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Labuhan Batu, semoga Tuhan memberikan berkat dan hikmat agar dapat menjalankan tugas dengan baik.
22. Seluruh pegawai di Kantor Pertanahan Kota Medan yang telah meluangkan waktu dalam membantu berlangsungnya penelitian dan suksesnya penyelesaian Thesis ini.

Penulis menyadari bahwa penelitian ini masih memiliki banyak kekurangan, untuk itu mohon penulis mohon saran, masukan serta kritik demi kesempurnaan tesis ini.

Penulis,

Hiskia Simarmata

## DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak .....	i
Pernyataan .....	iv
Lembar Persetujuan.....	v
Lembar Pengesahan .....	vi
Kata Pengantar .....	vii
Daftar Isi.....	ix
Daftar Tabel .....	xi
Daftar Lampiran.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan masalah .....	6
C. Tujuan penelitian .....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	8
A. Kajian Teoritik .....	8
1. Pengertian Pelayanan .....	8
2. Dimensi Kualitas Pelayanan .....	9
3. Pelayanan Publik.....	12
4. Konsep Pelayanan Publik.....	20
5. Prinsip-Prinsip Pelayanan .....	21
6. Kualitas Pelayanan Publik .....	23
7. Masalah-masalah dalam Pelayanan Publik .....	27
B. Kerangka Berpikir .....	31
BAB III. METODE PENELITIAN .....	32
A. Tempat dan Waktu Penelitian .....	32
B. Desain Penelitian .....	32
C. Populasi dan Sampel .....	32
D. Teknik Pengumpulan Data .....	33
E. Metode Analisis Data .....	36
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	40
A. Gambaran Umum .....	40
B. Sejarah Singkat Kantor BPN Simalungun.....	41

C. Unsur-unsur yang Mendukung Kualitas Pelayanan Penerbitan Sertipikat Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun ..	56
1. Reliability/Keandalan .....	61
2. Responsiveness/Ketanggapan .....	65
3. Competence/Kompetensi .....	67
4. Access/Akses.....	69
5. Courtesy/Kesopanan .....	70
6. Communication/komunikasi .....	70
7. Credibility/Kepercayaan .....	71
8. Security/Keamanan.....	72
9. Understanding/Knowing the Customer .....	74
10. Tangibles/Bukti .....	76
D. Analisis Kualitas Pelayanan.....	82
1. Nilai Rata-rata Per Unsur Pelayanan.....	82
2. Nilai Rata-rata Tertimbang Per Unsur Pelayanan.....	91
3. Kualitas Pelayanan Penerbitan Sertipikat Tanah.....	92
4. Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan .....	94
BAB V KESIMPULAN & SARAN.....	96
A. Kesimpulan .....	96
B. Saran .....	97
C. Rekomendasi .....	98
DAFTAR PUSTAKA.....	100
LAMPIRAN .....	103

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Dimensi Kualitas Pelayanan .....	9
Skema 2.1 Kerangka Pemikiran .....	31
Tabel 3.1 Nilai Persepsi, Interval IKM, Interval Konversi IKM, Mutu Pelayanan dan Kinerja Unit Pelayanan .....	38
Gambar 4.1 Peta Kabupaten Simalungun .....	41
Bagan 4.1 Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun..	47
Tabel 4.2 Perbedaan Pelayanan Barang dan Jasa.....	59
Tabel 4.3 Nilai Total dan Nilai Rata-rata Unsur Pelayanan .....	83
Tabel 4.4 Nilai Rata-rata Per Unsur Pelayanan dan Nilai Terendah sampai Nilai Tertinggi.....	84
Tabel 4.5 Nili Rata-rata Tertimbang setiap Unsur Pelayanan.....	91
Tabel 4.6 Kualitas Pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun Tahun 2008.....	93

UNIVERSITAS TERBUKA

**DAFTAR LAMPIRAN**

Tabel 4.7 Perilaku Aparatur .....	103
Tabel 4.8 Kenyamanan Menurut Pengguna Jasa.....	104
Tabel 4.9 Sistem dan Prosedur Pelayanan .....	105
Tabel 4.10 Kejelasan dalam Pelayanan Publik .....	107
Tabel 4.11 Sarana dan Prasarana Pelayanan .....	112

**UNIVERSITAS TERBUKA**

## **BAB I**

### **P E N D A H U L U A N**

#### **A. Latar Belakang**

Sejatinya otonomi daerah atau pemekaran wilayah membawa dampak baik kepada masyarakatnya dalam segala urusan pelayanan publik. Sebagaimana diketahui bahwa tujuan dari pembentukan daerah otonom baru atau pemekaran wilayah adalah untuk mensejahterakan rakyat melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada publik. Akan tetapi dengan otonomi dan kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah atau sering disebut dengan sistem desentralisasi tidak juga dapat menyelesaikan masalah-masalah yang muncul dalam sistem pelayanan publik.

Sampai saat ini sistem pelayanan publik, utamanya yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintahan masih banyak dijumpai kelemahan. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

LAN (2007) menyebut bahwa secara teoritik, Birokrasi Pemerintahan memiliki tiga fungsi utama yaitu fungsi pelayanan, fungsi pembangunan dan fungsi pemerintahan umum. Adapun penjabaran fungsi tersebut sebagai berikut:

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

Berbagai kebijakan telah dikeluarkan oleh Pemerintah dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik. Kebijakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), adalah dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Nomor : KEP/25/PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Kebijakan tersebut sebagai suatu tindak lanjut dari adanya permasalahan-permasalahan yang sering berakibat pada lemahnya kualitas pelayanan di instansi

pemerintahan. Untuk melaksanakan kebijakan tersebut, maka kesiapan dan kemampuan aparatur, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah, perlu ditingkatkan, agar tidak timbul kesenjangan antara tuntutan masyarakat dengan kesiapan dan kemampuan aparatur dalam pelaksanaan fungsi pelayanan. Selanjutnya, tuntutan ini hanya dapat dipenuhi apabila aparatur negara dapat mengikuti perkembangan masyarakat, sekaligus memiliki kemampuan profesional yang tinggi. Untuk itu harus dilaksanakan upaya pemberdayaan (*empowering*) terhadap aparatur negara.

Pelayanan publik hampir secara otomatis membentuk citra (*image*) tentang kinerja birokrasi, karena kebijakan negara yang menyangkut pelayanan publik tidak lepas dari birokrasi. Sehubungan dengan itu, kinerja birokrasi secara langsung berkaitan dengan masalah kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur. Birokrasi pemerintah atau aparatur negara dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan memiliki posisi dan peran strategis dalam pelaksanaan pembangunan di suatu negara. Albrow (1989:23) menyatakan bahwa, "kebanyakan dari keberhasilan pembangunan ekonomi dan sosial di negara manapun, tergantung pada kualitas dan efektivitas pegawai negerinya". Oleh sebab itu, produktivitas maupun efektivitas dan efisiensi organisasi negara atau pemerintah amat tergantung pada aparatur negara, karena merekalah yang akhirnya menjadi pelaksana pemerintahan dan pembangunan.

Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik, ternyata erat kaitannya dengan masalah-masalah moral dan etika birokrasi (*moral and ethical of bureaucracy*). Kumorotomo (1994:24) menyebutkan bahwa:

“Para birokrat sangat memerlukan kepekaan etika, agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, jelaslah, bahwa pelaksanaan tugas pelayanan publik, hanya akan berjalan dengan baik, apabila didukung oleh moral dan etika, serta sikap dan tindakan aparatur yang professional, dalam pelaksanaan tugas”.

Hal ini, pada gilirannya, akan dapat meningkatkan efektivitas pelayanan publik, yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Semangat kerja birokrasi pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik, perlu menjadi pedoman. Untuk menciptakan kondisi demikian, diperlukan upaya pemerintah. Bahkan semenjak pemerintah Orde Baru, upaya perbaikan birokrasi itu telah banyak dilakukan.

Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintahan non departemen yang salah satu tugasnya adalah memberikan pelayanan pertanahan kepada masyarakat untuk menciptakan kepastian hukum didalam penguasaan dan pemilikan tanah. Sehubungan dengan hal tersebut sejalan dengan tuntutan *good governance* perlu diciptakan kepastian hukum, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas di dalam tiap-tiap kegiatan pelayanan dalam rangka membangun kepercayaan masyarakat (*trust building*) kepada Badan Pertanahan Nasional.

Pada saat ini masyarakat sudah apatis melihat sistem pelayanan pada kantor-kantor pemerintah. Karena Masyarakat sekarang pada umumnya sangat apatis dengar birokrasi karena bila berhubungan dengan birokrasi terkesan sebagai sesuatu yang negatif yang harusnya tidak perlu terjadi.

Birokrasi identik dengan peraturan yang berbelit-belit, lamban, mempersulit, tidak efisien, tidak adaptif, mementingkan diri sendiri, dan lain-lain yang sangat negatif. Selain itu bagi pelaku ekonomi, birokrasi adalah pola kerja

yang tidak profesional yang sering membuat biaya tambahan yang mau tidak mau harus dibebankan kepada konsumen. Masyarakat cenderung menganggap birokrasi sama dengan penggusuran, pungli, kolusi, korupsi, dan dianggap wajahnya seram yang membuat hidup tidak tenang. Padahal hal ini tidak perlu terjadi karena tujuan utama birokrasi adalah menghasilkan sesuatu yang memiliki nilai secara cepat, tepat, dan biaya masuk akal. Sebagaimana dikatakan oleh Thoha (1997:7) bahwa “peran dan posisi birokrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik harus diubah. Peran yang selama ini suka mengatur dan minta dilayani, menjadi suka melayani, suka mendengarkan tuntutan, kebutuhan dan harapan-harapan masyarakat”.

Oleh karena ada anggapan-anggapan yang negatif terhadap birokrasi seperti ini, maka dalam hal ini pemerintah ingin merubah *image* atau pandangan sehingga mereka merasa perlu adanya Sistem Loker Pelayanan Terpadu (SLP). Adapun tujuan dari SLP adalah agar tercipta keseragaman pola dan langkah dalam pelayanan masyarakat dibidang pertanahan dan merupakan dasar-dasar proses pelayanan masyarakat tersebut merupakan hal yang mendesak keperluannya untuk mengatasi kompleksitas.

Kenyataannya menunjukkan bahwa masih terdapatnya keluhan-keluhan masyarakat luas terhadap berbagai pelayanan Penerbitan Sertipikat Tanah yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Keadaan ini tentunya membawa dampak terhadap rendahnya kinerja yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun terutama dalam kaitannya dengan pemberian pelayanan publik.

Berdasarkan alasan-alasan yang telah dikemukakan tersebut, maka penulis sangat tertarik untuk mengadakan penelitian yang berhubungan dengan kualitas pelayanan publik khususnya pelayanan dalam bidang administrasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun dengan judul: **“ANALISIS KUALITAS PELAYANAN PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH DI KANTOR WILAYAH BADAN PERTANAHAN NASIONAL PROPINSI SUMATERA UTARA (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun)”**.

### **B. Perumusan Masalah**

Adapun masalah dalam penelitian ini adalah adanya kesenjangan (*gap*) antara harapan masyarakat mengenai pelayanan penerbitan sertipikat tanah yang semakin berkualitas dengan pelaksanaan pelayanan publik dalam birokrasi pemerintah daerah yang kurang efisien. Kondisi keberadaan pelaksanaan pelayanan publik dalam birokrasi Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun, ternyata disebabkan antara lain oleh kesenjangan kinerja (*performance gap*); misalnya produktivitas kerja, biaya dan waktu layanan. Selain itu pula, ternyata perilaku aparatur dalam memberikan pelayanan masih terkesan kurang ramah. Dengan demikian organisasi birokrasi pemerintah daerah semakin kurang kondusif terhadap tuntutan para pengguna jasa publik.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: Bagaimanakah Kualitas Pelayanan Penerbitan Sertipikat Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun Provinsi Sumatera Utara?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah :

- a. Mengetahui kualitas pelayanan penerbitan sertipikat Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun Provinsi Sumatera Utara.
- b. Menganalisis unsur-unsur yang mempengaruhi kualitas pelayanan penerbitan sertipikat tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun Provinsi Sumatera Utara.

### **D. Manfaat Hasil Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

- a. Kegunaan akademis: yaitu sebagai kasanah pengetahuan dan penelitian di bidang administrasi publik khususnya di bidang pelayanan publik.
- b. Kegunaan praktis: yaitu sebagai evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan bisa menjadi umpan balik yang bermanfaat bagi perumusan dan implementasi kebijakan dalam perbaikan kualitas pelayanan publik.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kajian Teoritik

#### 1. Pengertian Pelayanan

Tugas utama dari setiap instansi pemerintah adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik (*public services*) agar terwujud kesejahteraan bagi rakyat (Sitorus: 2008). Menurut Tampubolon (2001) dalam Sitorus (2008) pelayanan berarti "orang yang melakukan sesuatu yang baik bagi orang lain". Karena itu, seorang pelayan yang baik ialah "melayani, bukan dilayani".

Gronroos (1990) mengatakan bahwa 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 yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Selanjutnya Oetarto, Swandi dan Riyadmadji (2004) dalam Sitorus (2008) mengemukakan bahwa pada dasarnya *output* pemerintah daerah adalah untuk menghasilkan pelayanan (*service*), yang terbagi ke dalam 2 (dua) kelompok : (1) pengadaan barang publik (*public goods*) adalah pelayanan barang-barang atau fasilitas publik yang dihasilkan oleh pemerintah, seperti: pasar, jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit, dan lain-lain; (2) pengaturan (*regulations*) yaitu pengaturan untuk mengatur kepentingan publik untuk menciptakan ketenteraman dan

ketertiban dalam masyarakat, seperti: KTP, KK, Akte Kelahiran, IMB, Sertipikat Tanah, dan lain-lain.

## 2. Dimensi Kualitas Pelayanan

Untuk mengetahui tingkat kualitas pelayanan suatu instansi pemerintah dapat dilakukan melalui suatu survai yang didasarkan pada dimensi-dimensi kualitas pelayanan. Ada berbagai dimensi kualitas pelayanan jasa yang dirancang oleh berbagai ahli. Artinya, masing-masing rancangan memiliki keunggulan komparatif dibanding yang lain. Jadi tidak ada teori yang dapat diterapkan secara universal. Penggunaan dimensi-dimensi yang ada tergantung kepada kajian kualitas pelayanan yang ingin diketahui. Namun demikian, dimensi kualitas pelayanan jasa yang ideal hendaknya memenuhi syarat : (1) dimensi harus bersifat *satuan yang komprehensif*, artinya dapat menjelaskan karakteristik secara menyeluruh mengenai persepsi terhadap kualitas karena adanya perbedaan dari masing-masing dimensi yang diusulkan; (2) model bersifat universal, artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan *valid* untuk berbagai spektrum bidang jasa; (3) masing-masing dimensi dalam model harus bersifat bebas; dan (4) sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (*limited*).

Dimensi kualitas pelayanan jasa dapat dilihat dari susunan tabel berikut:

Tabel 2.1  
Dimensi Kualitas Pelayanan

No	Perancang	Jumlah Dimensi	Dimensi
1	Valarie Zeithaml, A. Parasuraman, dan Leonard L. Berry	5	<i>Tangibles (bukti nyata), reliability (dapat dipercaya), responsiveness (tanggap),</i>

	(1990)		<i>assurance (jaminan/kepastian), empathy (mengenal perasaan orang lain)</i>
2	Christopher Lovelock dan Laurent Wright (2005)	5	Kehandalan, keberwujudan, daya tanggap, jaminan, dan empati
3	Christian Gronroos (1990)	3	<i>Outcome (hasil), process related (proses yang berhubungan), corporate image (pandangan terhadap badan hukum)</i>
4	Albrecht dan Zemke (1985)	4	<i>Care and concern (peduli dan perhatian), spontaneity (spontanitas), problem solving (pemecahan masalah), recovery (perbaikan)</i>
5	Johnston (1995)	19	<i>Access (jalan masuk), aesthetics (estetika), attentiveness/helpfulness (bermanfaat), availability (mudah dijangkau), care (peduli), cleanliness/tidiness (bersih), comfort (nyaman), commitment (komitmen), communications (komunikasi), competence (kompeten), courtesy (kesopanan), flexibility (fleksibel), friendliness (bersahabat), functionality (fungsional), integrity (integritas), reliability (dapat dipercaya), responsiveness (tanggap), security (keamanan)</i>
6	Garvin (1987)	7	<i>Performance (penampilan), features (keistimewaan), reliability (dapat dipercaya), conformance to specification (sesuai dengan syarat), durability (tahan lama), serviceability (penuh pelayanan), esthetic perceived quality (kualitas dalam nilai-nilai estetika)</i>
7	KepMenPAN No. 25/M.PAN/2/2004	14	Prosedur pelayanan, Persyaratan Pelayanan, Kejelasan petugas pelayanan, Kedisiplinan petugas pelayanan, Tanggung jawab petugas pelayanan, Kemampuan petugas pelayanan, Kecepatan pelayanan, Keadilan mendapatkan pelayanan Kesopanan dan keramahan petugas,

			Kewajaran biaya pelayanan, Kepastian biaya pelayanan, Kepastian jadwal pelayanan, Kenyamanan lingkungan, Keamanan Pelayanan
--	--	--	---

Sumber : Sitorus (2008)

Di bidang manajemen, beberapa pakar menguraikannya secara beragam yang diolah dari kata "service", diantaranya adalah sebagai berikut :

1. *Self awareness & Self esteem*

Menanamkan kesadaran diri bahwa melayani adalah tugasnya dan melaksanakannya dengan menjaga martabat penuh diri dan pihak lain yang dilayani.

2. *Empathy & Enthusiasm*

Mengetengahkan empati dan melayani pelanggan dengan penuh kegairahan.

3. *Reform* : berusaha untuk selalu memperbaiki pelayanan.

4. *Vision & Victory*

Berpandangan ke masa depan dan memberikan layanan yang baik untuk memenangkan semua pihak.

5. *Innitiative & Impressive*

Memberikan layanan dengan penuh inisiatif dan mengesankan pihak yang dilayani.

6. *Care & Cooperative*

Menunjukkan perhatian kepada konsumen dan membina kerja sama yang baik.

### 7. *Empowerment & Evaluation*

Memberdayakan diri secara terarah dan selalu mengevaluasi setiap tindakan yang telah dilakukan.

Dari uraian masing-masing kata di atas, maka dalam pelayanan (*service*) ada beberapa dimensi/persyaratan yang harus dipenuhi antara lain : kesadaran untuk melayani, empati kepada pelanggan, selalu memperbaiki pelayanan, berpandangan ke masa depan, penuh inisiatif, menunjukkan perhatian dan selalu melakukan evaluasi.

### 3. Pelayanan Publik

Pada sektor publik, terminology pelayanan pemerintah (*government service*) diartikan sebagai pemberian pelayanan oleh agen pemerintah melalui pegawainya (*the delivery of a service by a government agency using its own employees*) (Castle, 1986:86). Negara dan sistem pemerintahan menjadi tumpuan pelayanan warga Negara dalam memperoleh jaminan atas hak-haknya, maka peningkatan kualitas pelayanan (*quality of service*) akan semakin penting, sebab manajemen publik sejak tahun 1980-an telah berubah oleh fenomena internasional, yang antara lain lahirnya kompetisi tingkat global (*global competitiveness*) dalam sektor pelayanan (Silalahi 1989:5).

Secara umum, tidak ada perbedaan prinsip-prinsip pelayanan umum dan pelayanan privat. Banyak buku teks mengemukakan bahwa baik pelayanan publik maupun pelayanan private menuntut adanya SDM yang baik, sarana-prasarana yang baik, tanggung jawab, kecepatan dan ketepatan, kemampuan dan keterampilan.

Perbedaannya mungkin terletak pada tujuan akhir suatu institusi publik dan institusi privat. Organisasi publik bertujuan untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan; sementara organisasi privat bertujuan untuk memberikan kepuasan kepada pelanggan dan sekaligus meningkatkan laba bagi perusahaan. Disamping itu, organisasi privat adakalanya harus memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi. Tidak demikian halnya dengan pelayanan publik (Widodo, 2001; Kasmir, 2005).

Nurmandi (2000 : 123) menyatakan ciri-ciri atau karakteristik pelayanan publik adalah sebagai berikut: (i) tidak dapat memilih konsumen, (ii) peranannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, (iii) politik menginstitutionalkan konflik, (iv) pertanggungjawaban yang kompleks, (v) sangat sering diteliti, (vi) semua tindakan harus mendapat justifikasi, dan (vii) tujuan dan output sulit diukur atau ditentukan.

Menurut Widodo (2001:18-273), mengingat arti penting dari pelayanan publik yang berkualitas dalam arti pemberian layanan publik yang sederhana, mudah, dan dilakukan secara wajar dan profesional serta tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik; maka setiap organisasi yang langsung berhadapan dengan publik perlu senantiasa meningkatkan kinerjanya. *Good governance* atau tata pemerintahan yang baik menuntut peningkatan pelayanan publik. Konsep "*governance*" lebih luas dari "*government*". *Government* mengacu kepada negara dan pemerintah, sementara *governance* tidak hanya sekedar negara dan pemerintah tetapi juga berbagai aktor di luar pemerintah dan negara.

Davidow dalam Armida (1998:18) menyebutkan bahwa pelayanan adalah hal-hal yang jika diterapkan terhadap suatu produk akan meningkatkan daya atau nilai terhadap pelanggan (*service is those thing which when added to a product, increase its utility or value to the customer*). Selanjutnya Armida menyebutkan bahwa pelayanan yang baik membutuhkan instruktur pelayanan yang sangat baik pula. Hal yang paling penting adalah membuat setiap orang dalam organisasi berorientasi pada kualitas.

Gasparez (1999:26) menyebutkan bahwa, pelayanan adalah proses sosial, dan manajemen merupakan kemampuan untuk mengarahkan proses-proses sosial. Sedangkan Zeithmal (1996:10) melihat manajemen pelayanan dari aspek hubungan dengan pengguna jasa, dengan tujuan untuk :

- a) Memahami nilai daya manfaat pelayanan yang diterima pengguna jasa yang memanfaatkan atau menggunakan pelayanan yang ditawarkan organisasi serta bagaimana pelayanan itu sendiri atau hak lain yang bersifat fisik mempengaruhi pelayanan tersebut. Dengan kata lain manajemen pelayanan adalah memahami bagaimana kualitas keseluruhan dipahami dalam hubungannya dengan pengguna jasa dan bagaimana pelayanan itu berubah sesuai waktu.
- b) Memahami bagaimana suatu organisasi (operasional, teknologi, sarana fisik, sistem dan pengguna jasanya) mampu menghasilkan atau memberikan daya manfaat atau kualitas.
- c) Memahami bagaimana suatu organisasi sebaiknya dikembangkan dan dimanage sehingga tujuan dan kualitas yang dimaksud tercapai

- d) Membuat fungsi organisasi untuk mencapai daya manfaat atau kualitas tersebut, serta tujuan organisasi dan orang-orangnya dapat dilibatkan (organisasi, pengguna jasa dan masyarakat)

Yang menjadi pertanyaan sekarang adalah, bagaimana manajemen menciptakan suatu sistem nilai atau moral untuk melayani, bukan untuk dilayani (*to serve not to be served*). Dalam hal ini, kekuatan dalam *process public policy* masih merupakan salah satu jalan guna menciptakan manajemen pelayanan yang prima (*excellent service management*). Peningkatan kemampuan manajemen sektor publik dalam pencapaian tujuan tingkat pekerjaan yang tinggi, seperti kegiatan waktu (*delivery on time*), keunggulan mutu produk (*high quality of product*). Pengurangan biaya untuk memperoleh pelayanan (*cost reduction*) serta perlakuan yang semakin menempatkan konsumen atau rakyat sebagai pihak yang memiliki martabat, adalah penting dalam rangka mewujudkan kualitas pelayanan. Jika demikian halnya, maka menempatkan konsumen pada tingkat yang terhormat akan menjadi kekuatan penting dalam memenangkan kompetisi di tingkat global. Dalam mengembangkan organisasi yang berorientasi konsumen (*customer oriented*), maka semua kegiatan harus berbasis pada kebutuhan dan keinginan pelanggan (*customer needs and wants*) dan persepsi konsumen terhadap nilai dan mutu suatu produk (barang dan jasa) banyak dipengaruhi oleh prima sebagai atribut yang melekat pada produk inti itu sendiri (Silalahi 1989:21).

Kesulitan mendapatkan pelayanan yang berkualitas akan mengakibatkan munculnya *take and give* antara client atau customer dan yang memberi pekerjaan (Silalahi, 1989:13). Jika hal ini terjadi maka akan memunculkan adanya suap, sebab

bagi orang-orang yang membayar uang suap, kelambatan pelayanan dapat diatasi dengan mudah. Kecepatan pekerjaan yang didasarkan atas suatu imbalan kepada pejabat atau pegawai yang melayani mereka, hanya akan mengakibatkan kurangnya rasa hormat pengguna jasa terhadap organisasi.

Agar aktivitas dan pengambilan keputusan lebih dekat dan mengutamakan pelayanan pelanggan, maka struktur organisasi yang apresiasi dan adaptif perlu dilakukan dengan cara mengubah struktur kearah yang lebih desentralisasi. Dengan demikian maka kepemimpinan yang berjiwa wirausaha secara naluriah mampu menjangkau pelanggan dan mengarahkan banyak keputusan ke “pinggiran” atau menekan otoritas kepuasan yang lain ke “bawah” dengan membuat hirarki menjadi datar (*flat*) dan memberi otoritas kepada pegawainya (Osborne dan Gaebler, 1996:183).

Dalam konsep manajemen pelayanan, “memudahkan” wewenang dengan tidak hanya sekedar mendelegasikan kepada bawahan hal mana dapat meningkatkan *customer service* (Steers, 1998:12). Secara kelembagaan (*institutions*), upaya untuk mendekatkan pengambil keputusan dengan pengguna jasa (*customer*) memang diperlukan perubahan kelembagaan (*institutional change*) dan pembangunan kelembagaan (*institutional development*). Oleh sebab itulah maka perubahan struktur dari vertical ke horizontal atau mengubah struktur “*tall*” menjadi struktur “*flat*”, yang oleh Osborne dan Gaebler (1992:281) dikatakan sebagai “pemerintahan desentralisasi dari hirarki maupun partisipasi dan tim kerja”. Hal ini dimaksudkan untuk mendekatkan jarak antara pengambil keputusan

dengan pelanggan yang oleh Stewart disebutkan sebagai “*close to the customer*” (Stewart, 1998:7).

Dalam dunia sekarang, dimana informasi sebenarnya tidak terbatas, komunikasi antar daerah terpencil bisa mengalir seketika, banyak pegawai negeri yang sudah terdidik, dan kondisi telah berubah dengan kecepatan yang luar biasa, sehingga tidak ada waktu lagi untuk menunggu informasi naik ke rantai komando dan keputusan untuk turun. Sebab itu dalam dunia sekarang ini sesuatu hanya akan berjalan lebih baik jika mereka yang bekerja di organisasi publik memiliki otoritas untuk mengambil keputusan sendiri (Osborne dan Gaebler, 1992:283). Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam peningkatan kualitas pelayanan (*service quality*) ialah pembagian kerja atau deferensiasi. Sebagaimana diungkapkan Islamy(1998:35) bahwa:

- a) Dalam hal pembagian kerja agar berdasarkan diferensiasi horizontal yang menekankan diferensiasi personal.
- b) Dalam hal *option for coordination* agar dikembangkan *central adjustment* dengan *standardization of work process, standardization of output dan standardization of skill*.
- c) Dalam hal *information processing*, agar didasarkan pada *organic structure yang memiliki a high information processing* yaitu kapasitas yang cepat dan akurat.

Dalam mengembangkan organisasi yang berorientasi kepada konsumen (*customer oriented*), maka semua kegiatan harus berbasis pada konsiderasi tentang kebutuhan dan keinginan pengguna jasa, sebab dalam kesalahan dalam

mengidentifikasi kebutuhan dan harapan pengguna jasa akan menyebabkan pelayanan menjadi tidak berarti dan sia-sia.

Hal-hal yang dapat dipergunakan untuk semakin memahami keinginan pengguna jasa adalah perlunya melakukan identifikasi terhadap berbagai faktor yang mempengaruhi pengguna jasa (*customer*) dalam suatu organisasi. Gasperzs (1999: 89) menyebutkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pengguna jasa (*customer*) itu adalah sebagai berikut :

- a. Saran dan fasilitas yang mendukung efisiensi dalam kontak dengan konsumen (*presence of absence of intermediaries*)
- b. Kualitas dan kuantitas kontak dengan konsumen (*high contact as low contact*)
- c. Konsumen yang dapat berupa individu, buyers organisasi (*institutional vs individual purchase*)
- d. Lamanya proses layanan berikut karakteristik yang menyertai layanan tersebut (*duration of service delivery process*)
- e. Keterbatasan yang mungkin terdapat dalam pelayanan (*capacity constrained service*)
- f. Frekuensi dari pengguna dan pembelian ulang (*frequency at use and repurchase*)
- g. Menyangkut sulit atau mudahnya pemberian dan pengguna oleh konsumen (*frequency at use and repurchase*)
- h. Menyangkut sulit atau mudahnya pemberian dan penggunaan oleh konsumen (*level of complexity*)

- i. Menyangkut tingkat resiko kegagalan yang mungkin terjadi dalam pelayanan yang diberikan (*degrees of risk*).

Datangnya era pelayanan terbaik kepada pelanggan, sangatlah relevan dengan prinsip pengembangan organisasi yakni terwujudnya “*a smaller, better, faster and cheaper government*”, yang menurut bahasa Osborne dan Gaebler (1992:25) agenda ini bertumpu pada prinsip *customer driven government*. Instrumennya adalah pembuktian model mental para birokrat untuk lebih suka melayani. Model yang pertama, menempatkan pemimpin puncak birokrasi berada pada piramida tertinggi dengan warga negara (*customer*) berada pada posisi bawah. Sebaliknya, model yang kedua menempatkan warga Negara (*customer*) berada pada puncak piramida dengan pemimpin birokrasi berada pada posisi paling bawah, dimana sasaran akhir dari pengembangan model ini, tidak lain adalah dicapainya pelayanan terbaik kepada masyarakat (Sudarsono, 1998:42).

Dari penjelasan di atas menunjukkan bahwa untuk fenomena yang didapati selama ini dalam sistem birokrasi pemerintah, khususnya pemberi jasa pelayanan bahwa posisi pemimpin birokrasi selalu berada di atas puncak piramida. Sehingga akses untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat bawah yaitu warga negara tidak tercapai. Instrumen tersebut patut dijadikan sebagai tolak ukur untuk mengetahui kinerja aparat pemerintah dalam memberikan jasa pelayanan publik.

Dengan demikian, pemerintah daerah khususnya dalam menjalankan monopoli pelayanan publik, dan sebagai pembuat peraturan (*rule government*/peraturan pemerintah) harus mengubah pola pikir dan kerjanya dan disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan

meningkatkan pelayanan yang memuaskan masyarakat. Untuk terwujudnya *good governance*, dalam menjalankan pelayanan publik pemerintah daerah juga harus memberikan kesempatan luas kepada warga dan masyarakat, untuk mendapatkan akses pelayanan publik, berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas dan keadilan.

#### 4. Konsep Pelayanan Publik

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 2003 Tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik disebutkan bahwa Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian maka dapat disebutkan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Sudarsono (1998: 86) menyatakan “pelayanan adalah urusan memberikan bantuan atau pertolongan kepada orang lain baik materil maupun non materil agar orang lain tersebut dapat mengatasi masalahnya sendiri”. Kemudian Gasperzs (1999: 217) mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai berikut:

“Penyesuaian terhadap perincian-perincian (*Conformance to specification*) dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai, dilakukannya control terus menerus dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa”.

Pelayanan merupakan respons terhadap kebutuhan manajerial yang hanya akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginkan.

Jika demikian halnya maka apa yang menjadi perumpamaan bahwa pembeli adalah raja (*the customer is always right*) menjadi sangat penting dan menjadi konsep yang mendasar bagi peningkatan manajemen pelayanan.

## **5. Prinsip-prinsip Pelayanan**

Penyelenggaraan pelayanan publik menurut Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip-prinsip pelayanan yang meliputi :

### **1. Kesederhanaan**

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

### **2. Kejelasan**

- a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
- b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- c. Rincian biaya pelayanan publik dan tatacara pembayaran.

### **3. Kepastian waktu**

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

### **4. Akurasi**

Produksi pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

**5. Keamanan**

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

**6. Tanggung jawab**

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

**7. Kelengkapan sarana dan prasarana**

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

**8. Kemudahan akses**

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

**9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan**

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

**10. 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.

Kesepuluh prinsip pelayanan yang telah diatur oleh KEMENPAN tersebut merupakan tolak ukur untuk melihat sejauhmana prinsip-prinsip pelayanan telah terpenuhi dalam suatu organisasi pemerintahan khususnya pemberi jasa layanan. Memang diakui tidak mudah untuk mengaplikasikan semua prinsip pelayanan umum tersebut karena banyak faktor yang saling terkait untuk mencapai penyelenggaraan pelayanan umum yang optimal. Sehingga jika kita tidak memahami faktor-faktor yang saling mempengaruhi pada faktor-faktor tersebut akan menjadi hambatan dan kendala untuk meningkatkan kinerja pelayanan itu sendiri.

#### **6. Kualitas Pelayanan Publik**

Dalam hal kualitas, pelayanan minimal memiliki lima dimensi yaitu : *Tangible, Reliability, Responsiveness, Assurance dan Emphathy*. Karena suatu servis tidak bisa dilihat, tidak bisa dicium dan tidak bisa diraba, maka aspek *tangible* menjadi penting ukuran terhadap pelayanan. Pelanggan akan menggunakan indera penglihatan untuk menilai suatu kualitas pelayanan. Misalnya terhadap sebuah bengkel, pelanggan akan mempunyai persepsi bahwa suatu bengkel mempunyai pelayanan yang baik jika mereka melihat bengkel tersebut memiliki ruang tunggu yang bersih, peralatan yang canggih dan lengkap, petugas *front office* yang ramah, serta seragam kerja mekanik yang rapih.

Kepuasan pelanggan terhadap pelayanan perusahaan juga ditentukan oleh dimensi *reliability*, yaitu dimensi yang mengukur keandalan dari perusahaan dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan. Budaya untuk membuat produk tidak ada cacatnya.

*Responsiveness* adalah dimensi kualitas pelayanan yang paling dinamis. Harapan pelanggan terhadap kecepatan pelayanan hampir dapat dipastikan akan berubah yang kecenderungannya naik dari waktu ke waktu. *Assurance* yaitu dimensi kualitas pelayanan yang berhubungan dengan kemampuan organisasi dan perilaku *front line staff* dalam menanamkan rasa percaya dan keyakinan kepada para pelanggannya.

*Emphaty* adalah kepada pelanggan menginginkan agar perusahaan mengenal mereka secara pribadi khususnya kelompok kelas menengah ke atas. Kualitas pelayanan (*service quality*) telah menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun organisasi perusahaan. Pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa publik, sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa publik (*customer satisfaction*).

Pada saat lingkungan bisnis bergerak ke suatu arah persaingan yang semakin ketat dan kompleks, dimana titik tolak strategi bersaing selalu diarahkan kepada asumsi, bahwa kondisi pasar sudah bergeser dari "*sellers market*" ke "*buyer market*", maka sebagai kata kuncinya menurut Husaini (1998:3) adalah memenangkan persaingan pasar melalui orientasi strategi pada manajemen pelayanan prima (*excellent service management*).

Berkaitan dengan hal ini, telah muncul konsep "*reinventing government*", dimana konsep *reinventing government* yang diprakarsai oleh David Osborne dan Ted Gaebler pada intinya diorientasikan pada penciptaan suatu nilai (*improved*

*quality*) sehingga para pengguna jasa publik, dapat terpusatkan misalnya dari segi kualitas, harga yang kompetitif maupun penyediaannya yang cepat.

Untuk mewujudkan kondisi sebagaimana disebutkan di atas, Husaini (1998:3) mengemukakan bahwa diperlukan pemahaman terhadap faktor kunci eksternal dengan cara:

- a) memulai mengenali dinamika *customers need and wants*
- b) mengembangkan suatu kerangka pendekatan kearah pencapaian kepuasan pelanggan
- c) pertemuan tujuan badan usaha dalam rangka pencapaian kepuasan pelanggan

Faktor – Faktor eksternal tersebut, perlu direspons setiap pucuk pimpinan baik dalam pimpinan dalam organisasi birokrasi maupun perusahaan, dengan mengintegrasikan berbagai unsur atau elemen guna menghasilkan produk layanan yang dapat memuaskan pengguna jasa. Substansinya adalah perlunya perbaikan kinerja organisasi yang diorientasikan pada keseluruhan proses untuk menciptakan “*value to costumer*” yang terkait dengan aspek mutu produk jasa, waktu pembuatan dan penyerahan (*cycle time*), biaya yang rendah serta produktivitas yang sangat lebih baik. Jika demikian halnya, maka pucuk pimpinan itu, memiliki peranan sentral dalam meningkatkan kualitas pelayanan, sehingga mampu memberikan kepuasan kepada pelanggan, oleh karena itu pucuk pimpinan dituntut memiliki visi kebijakan dan strategi yang jelas.

Parasuraman dan Leonardo L. Berry dalam Moenir(1998:98) mengemukakan bahwa terdapat lima dimensi umum yang dapat digunakan untuk menilai mutu pelayanan dalam industri jasa, yaitu :

#### 1. *Reliability*

Artinya kemampuan untuk dapat memberikan jasa yang dijanjikan dan akurat. Pelayanan yang disajikan adalah sesuai dengan harapan konsumen yang berarti

bahwa jasa meliputi ketetapan waktu, pelayanan yang sama untuk setiap pelanggan, dan tanpa kesalahan.

2. *Responsiveness*

Adalah kebijakan untuk membantu konsumen dan memberikan pelayanan yang cepat. Membiarkan konsumen menunggu tanpa alasan yang jelas, menyebabkan persepsi yang negative terhadap kualitas pelayanan tersebut. Pada kejadian dalam memberikan pelayanan yang gagal, kemampuan untuk segera menanggulangi kejadian tersebut secara professional, dapat memberikan persepsi yang positif atas kualitas pelayanan.

3. *Assurance*

Adalah kecakapan instansi/karyawan dalam menjamin kerahasiaan para konsumen.

4. *Empathy (empati)*

Empati berarti memberi perhatian, yang berupa perhatian individual kepada konsumen. Empati meliputi : pendekatan kepada konsumen, rasa aman, dan kemampuan untuk memahami keinginan konsumen.

5. *Tangibles*

Adalah penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil, dan alat-alat komunikasi. Keadaan fisik disekitarnya merupakan bukti nyata dari pelayanan dan perhatian yang diberikan oleh si pemberi jasa.

Mengingat jenis pelayanan sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda, berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Nomor : KEP/25/M.PAN/2/2005 yang mengemukakan tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah maka untuk memudahkan penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) unit pelayanan diperlukan pedoman umum yang digunakan sebagai acuan bagi Instansi, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan di lingkungan instansi masing-masing. Oleh karena itu, penetapan unsur penilaian telah didahului dengan penelitian yang dilaksanakan atas kerja sama Kementerian PAN dengan BPS. Dari hasil penelitian diperoleh 48 (empat puluh delapan) unsur penting yang mencakup berbagai sektor layanan yang sangat bervariasi dan dari hasil pengujian akademis/ilmiah diperoleh

14 (empat belas) unsur yang dapat diberlakukan untuk semua jenis pelayanan, untuk mengukur indeks kepuasan masyarakat unit pelayanan.

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan Men.PAN. Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang “relevan, valid” dan “reliable”, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan,
2. Persyaratan Pelayanan,
3. Kejelasan petugas pelayanan,
4. Kedisiplinan petugas pelayanan,
5. Tanggung jawab petugas pelayanan,
6. Kemampuan petugas pelayanan,
7. Kecepatan pelayanan,
8. Keadilan mendapatkan pelayanan
9. Kesopanan dan keramahan petugas,
10. Kewajaran biaya pelayanan,
11. Kepastian biaya pelayanan,
12. Kepastian jadwal pelayanan,
13. Kenyamanan lingkungan,
14. Keamanan Pelayanan.

#### **7. Masalah-masalah dalam Pelayanan Publik**

Moenir (1998:26) menyatakan bahwa tidak adanya layanan kepada masyarakat yang memadai adalah disebabkan antara lain :

1. Tidak/kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya. Akibatnya mereka bekerja dan melayani seenaknya, padahal orang yang menunggu hasil kerjanya sudah gelisah. Akibat wajar dari ini adalah tidak adanya disiplin kinerja
2. sistem, prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi, sehingga terjadi simpang siur penanganan tugas, tumpangan tindih atau tercecernya suatu tugas tidak ada yang menangani.

4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimal. Akibatnya pegawai tidak tenang bekerja, berusaha mencari tambahan pendapatan dalam jam kerja cara antara lain “menjual” jasa pelayanan.
5. Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya. Akibatnya hasil pekerjaan tidak memenuhi standard yang ditetapkan.
6. Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai Akibatnya pekerjaan menjadi lambat, penyelesaian masalah terlambat.

Kumorotomo (1998:34) menyatakan bahwa “kelambatan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan pada tingkat bawah, akan tetapi juga disebabkan buruknya tata kerja dalam organisasi”. Sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah kita, misalnya terlalu berorientasi kepada kegiatan dan pertanggung jawaban yang sifatnya formal. Penekanan kepada hasil produksi atau kualitas pelayanan sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan yang organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Dengan ditambah oleh semangat kerja yang buruk, maka terjadilah suasana rutinitas yang semakin menggejala dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu menjadi “*counter-production*”. Lebih lanjut ditambah oleh Kumorotomo menyatakan bahwa penyebab hambatan-hambatan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik tidak terlepas dari sistem dan mekanisme kerja yang diterapkan dalam birokrasi pemerintah kita. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uni-informalitas dan keseragaman yang tinggi. Akibatnya para pegawai menjadi takut berbuat salah dan cenderung menyesuaikan pekerjaannya menurut petunjuk pelaksanaan meskipun juklak tersebut tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang dihadapi dilapangan, yang pada akhirnya mematikan daya inovasi dan kreativitas para pegawai.

Dari kajian pustaka yang telah diuraikan di atas, jelas sekali bagaimana suatu organisasi pemerintahan yang secara khusus memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat melayani masyarakatnya. Akan tetapi banyak sekali masalah-masalah yang masih muncul dikarenakan tidak adanya kesesuaian dengan apa yang telah ditetapkan dalam peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Untuk mengetahui bagaimana menganalisis faktor-faktor yang menentukan kualitas pelayanan, peneliti mengacu pada penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Parasuraman, Zeithami dan Berry, penelitian tersebut mengidentifikasi 10 (sepuluh) faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan publik (Tjiptono:2005), yaitu :

1. *Reliability*/keandalan, mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja(performance) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).
2. *Responsiveness*/ketanggapan, yaitu kemauan atau kesiapan para karyawan untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan pelanggan.
3. *Competence*/kompetensi, artinya setiap orang dalam suatu perusahaan memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan pelayanan tertentu.
4. *Access*/akses, meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui.
5. *Courtesy*/kesopanan, meliputi sikap sopan santun, respek, perhatian dan keramahan yang dimiliki para contact person/pihak yang berhubungan.
6. *Communication*/komunikasi, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.

7. *Credibility*/kepercayaan, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya.
8. *Security*/keamanan, yaitu aman dari bahaya, risiko, keragu-raguan.
9. *Understanding/knowing the customer* (memahami/mengetahui pelanggan), yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.
10. *Tangibles*/bukti, yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik, peralatan yang dipergunakan, representasi fisik dari jasa.

UNIVERSITAS TERBUKA

## B. Kerangka Berpikir

Skema 2.1  
Kerangka Pemikiran



### **BAB III METODE PENELITIAN**

#### **A. Tempat dan Waktu Penelitian**

Penelitian mengenai kualitas pelayanan penerbitan sertipikat tanah ini dilaksanakan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Penelitian dilaksanakan pada bulan Oktober 2009 s/d Januari 2012.

#### **B. Desain Penelitian**

Penelitian ini merupakan penggabungan antara penelitian kualitatif dan kuantitatif. Dalam hal ini peneliti mengumpulkan data dengan kuesioner dan melakukan analisis statistik untuk menemukan hubungan dua atau lebih variable. Dan kemudian peneliti memperkaya dan melengkapi data dengan mengadakan wawancara mendalam (*indepth interview*) untuk mendapatkan persepsi masyarakat secara langsung. Sebagaimana dikemukakan oleh Glaser dan Staruss dalam Moleng (2007:38) bahwa “ dalam banyak hal kedua bentuk data baik kualitatif dan kuantitatif diperlukan, bukan kuantitatif menguji kualitatif, melainkan kedua bentuk tersebut digunakan bersama, dan apabila dibandingkan, masing-masing dapat digunakan untuk keperluan menyusun teori”.

#### **C. Populasi dan Sampel**

Secara umum, populasi diartikan sebagai seluruh anggota kelompok yang sudah ditentukan karakteristiknya dengan jelas, baik itu kelompok orang, objek,

atau kejadian. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh masyarakat yang mendapat pelayanan penerbitan sertifikat tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Jumlah sampel yang ditetapkan berdasarkan pendapat Roscoe dalam Sekaran (2006) bahwa “ukuran sampel lebih besar dari 30 dan kurang dari 500 telah mencukupi untuk digunakan dalam semua penelitian”. Teknik pengambilan sampel dilakukan secara *accidental* yaitu masyarakat yang secara kebetulan mengurus penerbitan sertifikat tanah pada Kantor tersebut, selama kurun waktu tiga bulan (Oktober s/d Desember 2011). Jumlah sampel dalam kurun waktu tersebut diperkirakan dapat mencapai 150 orang. Atas dasar itulah peneliti menetapkan sampel berdasarkan jumlah pemohon yang mendaftarkan berkas di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun.

Sedangkan dalam penggunaan bentuk penelitian kualitatif yang dilakukan dengan cara wawancara mendalam (*indepth interview*), peneliti menggunakan jenis “*purposive sample*” (Moleong, 2007:224) yaitu melakukan wawancara kepada para pengguna jasa pelayanan di Kantor pertanahan Kabupaten Simalungun sampai menemukan kekhususan dan menggali informasi yang akan menjadi dasar dalam untuk menganalisis faktor-faktor kualitas pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui observasi atau pengamatan, interview atau wawancara, questioner atau angket. Dalam penyusunan data primer,

penulis memperoleh data secara langsung dari sumbernya, yaitu hasil wawancara atau keterangan dari pejabat atau petugas yang bertanggung jawab mengenai prosedur permohonan penerbitan sertifikat tanah di Kabupaten Simalungun. Sedangkan untuk mendapatkan data tentang persepsi masyarakat mengenai kualitas pelayanan, peneliti menggunakan angket untuk mengukur variabel yang terdapat dalam unsur-unsur pelayanan sebagaimana diatur dalam pedoman Nilai Kualitas Pelayanan (KP) dengan perhitungan indeks kepuasan masyarakat (IKM), terhadap 14 unsur pelayanan, yaitu:

1. Prosedur pelayanan
2. Persyaratan pelayanan
3. Kejelasan petugas pelayanan
4. Kedisiplinan petugas pelayanan
5. Tanggung Jawab Petugas Pelayanan
6. Kemampuan petugas pelayanan
7. Kecepatan pelayanan
8. Keadilan mendapatkan pelayanan
9. Kesopanan dan keramahan petugas
10. Kewajaran biaya pelayanan
11. Kepastian biaya pelayanan
12. Kepastian jadwal pelayanan
13. Kenyamanan lingkungan
14. Keamanan pelayanan

Kemudian peneliti membuat instrumen penelitian dalam bentuk questioner sebagai pedoman wawancara mendalam kepada para responden. Teknik ini sangat efektif karena permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh pemohon tidak ditemukan pada angket, tetapi ditemukan ketika dilakukan wawancara mendalam kepada para pemohon yang dijadikan responden. Kuesioner dimaksud terdiri dari 3 (tiga) bagian yaitu:

- Bagian I : Identitas responden meliputi usia, jenis kelamin, pendidikan dan pekerjaan, yang berguna untuk menganalisis profil responden dalam penilaiannya terhadap unit pelayanan di bidang penerbitan sertipikat tanah.
- Bagian II : Identitas pencacah, berisi data pencacah. Namun pada penelitian ini, bagian identitas pencacah ini tidak diisi karena kuesioner diisi oleh sampel dari masyarakat.
- Bagian III : Mutu pelayanan publik adalah pendapat penerima pelayanan yang memuat kesimpulan atau pendapat responden terhadap unsur-unsur pelayanan yang dinilai.

Kemudian data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, dengan menelaah buku-buku literatur, Undang-Undang, Peraturan Perundang-Undangan, serta bahan-bahan tulisan yang dapat dipergunakan untuk mendukung hasil penelitian.

### **E. Metode Analisis Data**

Untuk mengetahui kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun, peneliti menggunakan pengolahan data yang digunakan berpedoman kepada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/25/M.PAN/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Nilai Kualitas Pelayanan (KP) dihitung dengan menggunakan “nilai rata-rata tertimbang” masing-masing unsur pelayanan. Dalam perhitungan indeks kepuasan masyarakat terhadap 14 unsur pelayanan yang dikaji, yaitu:

1. Prosedur pelayanan
2. Persyaratan pelayanan
3. Kejelasan petugas pelayanan
4. Kedisiplinan petugas pelayanan
5. Tanggung Jawab Petugas Pelayanan
6. Kemampuan petugas pelayanan
7. Kecepatan pelayanan
8. Keadilan mendapatkan pelayanan
9. Kesopanan dan keramahan petugas
10. Kewajaran biaya pelayanan
11. Kepastian biaya pelayanan
12. Kepastian jadwal pelayanan
13. Kenyamanan lingkungan
14. Keamanan pelayanan

Setiap unsur pelayanan memiliki penimbang yang sama dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Bobot nilai rata - rata tertimbang} = \frac{\text{Jumlah bobot}}{\text{Jumlah unsur}} = \frac{1}{14} = 0,071$$

Untuk memperoleh nilai kualitas pelayanan digunakan pendekatan nilai rata-rata tertimbang dengan rumus sebagai berikut:

$$KP = \frac{\text{Total dari Nilai Persepsi per Unsur}}{\text{Total Unsur yang Terisi}} \times \text{Nilai Penimbang}$$

Untuk memudahkan interpretasi terhadap penilaian Kualitas pelayanan yaitu antara 25 – 100, maka hasil penilaian tersebut di atas dikonversikan dengan nilai dasar 25, dengan rumus sebagai berikut :

$$\text{Kualitas Pelayanan Unit Pelayanan} \times 25$$

Perangkat pengolahan data yang digunakan adalah dengan menggunakan kombinasi manual dan perangkat komputer dengan menggunakan program Excel. Prosedur operasional yang ditempuh adalah sebagai berikut:

- (1) Data isian kuesioner dari setiap responden dimasukkan ke dalam formulir mulai dari unsur 1 (U1) sampai dengan unsur 14 (U14).

- (2) Untuk memperoleh nilai rata-rata (**NRR**) per unsur pelayanan dilakukan penjumlahan (ke bawah) nilai masing-masing unsur pelayanan sesuai dengan jumlah kuesioner yang diisi oleh responden dibagi dengan jumlah responden yang mengisi :

$$\text{NRR} = \frac{\text{Jumlah Nilai masing - masing Unsur}}{\text{Jumlah Responden yang Mengisi}}$$

- (3) Untuk memperoleh nilai rata-rata tertimbang (**NRRt**) per unsur pelayanan, maka NRR dikali dengan nilai bobot rata-rata tertimbang :

$$\text{NRRt} = \text{NRR} \times 0,071$$

- (4) Untuk memperoleh nilai kualitas pelayanan maka dilakukan penjumlahan **NRRt**, kemudian **dikonversi** dengan nilai 25.
- (5) Selanjutnya, untuk mengetahui kualitas pelayanan penerbitan sertipikat tanah digunakan Tabel 2.

Tabel 3.1  
Nilai Persepsi, Interval IKM, Interval Konversi IKM,  
Mutu Pelayanan dan Kinerja Unit Pelayanan

NILAI PERSEPSI	NILAI INTERVAL IKM	NILAI INTERVAL KONVERSI IKM	MUTU PELAYANAN	KINERJA UNIT PELAYANAN
1	1,00 -1,75	25 – 43,75	D	Tidak baik

2	1,76 -2,50	43,76 – 62,50	C	Kurang baik
3	2,51 – 3,25	62,51 – 81,25	B	Baik
4	3,26 – 4,00	81,26 – 100,00	A	Sangat baik

Sumber : Lampiran KepMenPAN Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Sedangkan untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang mendukung kualitas pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun, peneliti melakukan wawancara mendalam dengan informan-informan yang telah ditentukan. Tujuan wawancara terutama untuk (1) memperoleh gambaran umum pelayanan berdasarkan persepsi pengguna jasa layanan publik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. (2) memperoleh gambaran proyeksi peningkatan pelayanan berdasarkan hasil perhitungan nilai kualitas pelayanan, terutama untuk unsur-unsur yang memiliki jawaban/pendapat responden yang bernilai 1 dan 2. Informasi dari hasil wawancara ini terutama digunakan atau sebagai rujukan dalam melakukan pembahasan hasil penelitian dan membuat kesimpulan dan saran.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

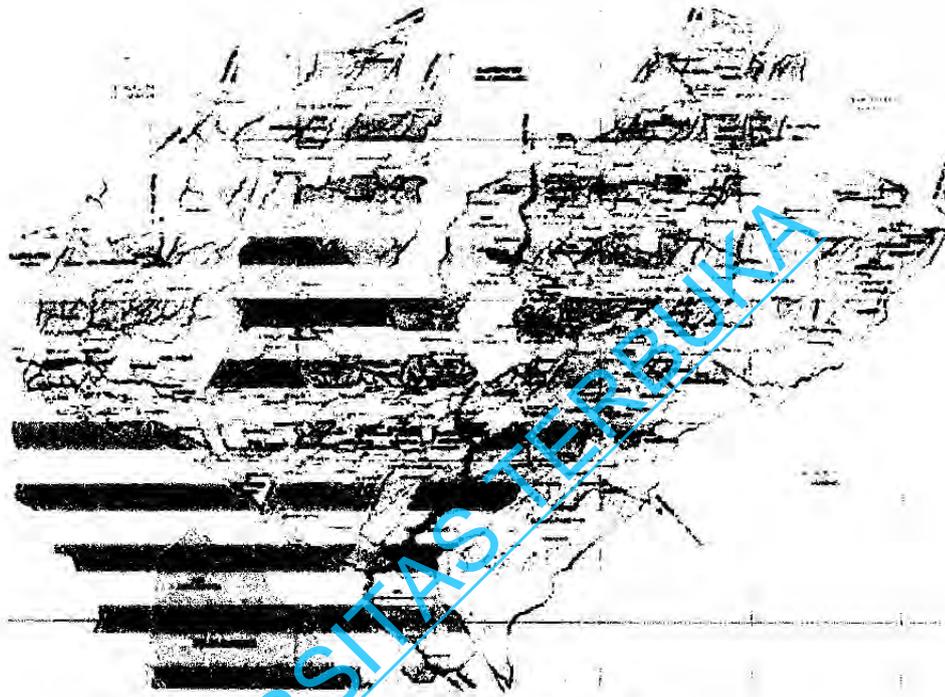
#### **A. Gambaran Umum Kabupaten Simalungun**

Kabupaten Simalungun terletak antara  $2,36^{\circ}$  –  $3,18^{\circ}$  LU dan  $98,32^{\circ}$  –  $99,35^{\circ}$  BT, berada pada ketinggian 20 – 1.400 m diatas permukaan laut. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Karo, sebelah timur dengan Kabupaten Asahan, sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Serdang Bedagai dan sebelah selatan dengan Kabupaten Toba Samosir. Keadaan iklim Kabupaten Simalungun bertemperatur sedang , suhu tertinggi terdapat pada bulan juli dengan rata-rata  $26,4^{\circ}\text{C}$ . Rata – rata suhu udara tertinggi pertahun adalah  $29,3^{\circ}\text{C}$  dan terendah  $20,6^{\circ}\text{C}$ . Kelembapan udara rata-rata perbulan  $84,2\%$  dengan kelembapan tertinggi terjadi pada bulan Desember yaitu  $87,42\%$  dengan penguapan rata-rata  $3,35\text{mm/hari}$ . Kabupaten Simalungun dengan luas  $4.386,60\text{ Km}^2$  atau  $6,12\%$  dari luas wilayah Propinsi Sumatera Utara terdiri dari 31 Kecamatan, 343 desa /nagori dan 24 Kelurahan dengan jarak rata-rata ibukota kecamatan ke ibukota kabupaten antara  $13\text{ km}$  s/d  $97\text{ km}$  (Simalungun dalam Angka: 2008).

Selanjutnya berdasarkan hasil Registrasi Penduduk oleh BPS Pemerintah Kabupaten Simalungun 2008, jumlah penduduk Kabupaten Simalungun adalah 846.329 yang terdiri dari 423.747 orang laki-laki dan 422.582 orang perempuan dengan perbandingan penduduk laki-laki dan perempuan (sex ratio) sebesar 100,3 dan kepadatan penduduknya sebesar  $192,9\text{ jiwa/Km}^2$ . Luas wilayah terbesar berada di Kecamatan Raya dengan luas  $335,60\% \text{ Km}^2$  dan wilayah terkecil di Kecamatan Haranggaol Horison  $34,50\text{ Km}^2$ . Jumlah penduduk terbesar berada di Kecamatan

Bandar dengan 66.739 jiwa dan terkecil berada di Kecamatan Haranggaol Horison dengan jumlah penduduk 5.789 jiwa.

**Gambar 4.1**  
**Peta Kabupaten Simalungun**



Sumber: Kabupaten Simalungun Dalam Angka Tahun 2008

#### **B. Sejarah Singkat Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun**

Sebelum lahirnya UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) Nomor : 5 tahun 1960, pada tanggal 24 September 1960 tugas bidang Pertanahan langsung ditangani oleh Menteri Dalam Negeri atau Daerah Tingkat I, Gubernur serta untuk Pemerintah setempat. Di Daerah tingkat II Simalungun sebelum lahirnya UUPA Nomor : 5 tahun 1960 diatas langsung ditangani oleh Bupati yang mewakili Pemerintah Pusat. Setelah lahirnya UUPA No.5 tahun 1960, pada tanggal 24

September 1960, kantor Agraria terbentuk dan berdiri sendiri di seluruh wilayah Republik Indonesia yang merupakan salah satu kantor yang langsung menangani bidang pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum atas tanah. Berdasarkan UUPA tahun 1960 maka Kantor Agraria Kabupaten Simalungun dibangun di jalan Asahan No.39 Pematangsiantar diatas tanah seluas 4072 m<sup>2</sup> yang memakai sertipikat No.5 tahun 1960 bersamaan dengan hari ulang tahun ke-6 lahirnya UUPA No.5 tahun 1960. berdasarkan keputusan Presiden No.26 tahun 1988, Kantor Agraria/Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri dan yang selama ini bertanggungjawab Kantor Agraria ditingkatkan statusnya menjadi Kantor Pertanahan ditingkat II, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Pusat dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden Republik Indonesia. Dengan ditetapkannya keputusan Presiden No.26 tahun 1988 maka Badan Pertanahan Nasional telah menetapkan organisasi dengan tata kerja kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional ditingkat Propinsi dan kantor Pertanahan di Kabupaten/Kotamadya.

1. Sesuai dengan maksud peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 tahun 1991, ruang lingkup penataan pertanahan yang ditangani melalui pola konsolidasi tanah pada prinsipnya adalah kegiatan penataan kembali pertanahan yang menuntut adanya penataan penggunaan sekaligus dengan penataan tanahnya dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat pemilik tanah. Penataan tersebut meliputi penataan fisik dibidang/persil yang tertib dan teratur di lengkapi dengan sarana dan prasarana jalan peruntukannya sesuai dengan rencana tata ruang yang ditetapkan. Upaya penataan fisik bidang/persil tanah tersebut dapat menyebabkan adanya perubahan baik mengenai bentuk, letak dan luas.
2. Untuk menjamin kepastian hukum atas tanah terhadap bidang/persil tanah semula yang telah mengalami perubahan seperti tersebut diatas setelah ditata, maka tata cara penataan penguasaannya meliputi penyelesaian hak dan sertifikasinya harus menempuh tata cara yang ditetapkan menurut peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 tahun 1991.

3. Secara Operasional Konsolidasi Tanah ini digunakan untuk menata pertanahan dalam rangka mengkomodasikan kegiatan-kegiatan pembangunan baik dipertanian maupun pertanian/pedesaan yang menuntut terwujudnya suatu bidang/persil tanah yang tertib dan teratur sesuai dengan rencana tata ruang seperti pada kegiatan sebagai berikut :
- a. Didalam Perkotaan antara lain :
    - a. Pembangunan kawasan pemukiman/ perumahan baru.
    - b. Penataan kembali kawasan perumahan/pemukiman yang tidak teratur.
    - c. Penataan kawasan dalam rangka pengembangan/penambahan sarana dan prasarana perkotaan.
    - d. Pengadaan jalan, pelebaran jalan, pembuatan saluran drainase, dll.
  - b. Di pertanian/pedesaan antara lain :
    - a. Pembangunan kawasan perkebunan pola plasma (PIR/NES).
    - b. Pengembangan dan perluasan perkebunan rakyat.
    - c. Pembukaan areal pertanian baru.
    - d. Pembangunan kembali kawasan yang mengalami musibah seperti kebakaran, banjir dan gempa bumi.
    - e. Proyek-proyek pembangunan perkotaan lainnya.
  - c. Tahapan pelaksanaan
    - a. Persiapan
      - a. Penjagaan penetapan lokasi/pemilihan lokasi.
      - b. Penyuluhan
      - c. Penjagaan kesepakatan
      - d. Penetapan lokasi konsolidasi tanah dengan surat keputusan Bupati/Walikota madya KDH TK II
      - e. Pengujian Daftar Usulan Rencana Kegiatan Konsolidasi tanah.
    - b. Pendataan
      - a. Identifikasi subyek/obyek.
      - b. pengukuran/pemetaan tanah.
      - c. pemetaan rincian.
      - d. pengukuran topografi dan pemetaan penggunaan tanah
    - c. Penataan
      - a. Pembuatan Blok plan/Pra-Desain konsolidasi tanah
      - b. Pembuatan Desain Konsolidasi tanah.
      - c. Musyawarah tentang rencana penetapan kapling baru.
      - d. Peletakan hak atas tanah oleh para peserta.
      - e. Staking out/Relokasi.
      - f. Penegasan tanah sebagai obyek konsolidasi tanah.
      - g. Pengolahan tanah pengganti biaya pelaksanaan (TPBP).
      - h. Penerbitan SK hak atas tanah obyek Konsolidasi tanah.
      - i. Sertipikat.

- d. Konstruksi
  - a. Konstruksi Prasarana jalan
  - b. Konstruksi fasilitas umum lainnya.

Adapaun bagian-bagain di Kantor Pertanahan terdiri dari:

- a. Subbagian Tata Usaha;
- b. Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan;
- c. Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
- d. Seksi Pengaturan dan Penataan Tanah;
- e. Seksi Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan;
- f. Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara.

Sedangkan Sub-bagian Tata Usaha Terdiri Dari:

- a. Urusan Perencanaan dan Keuangan;
- b. Urusan Umum dan Kepegawaian.

Adapun visi dan misi dari Badan Pertanahan Nasional adalah:

### 1. Visi Pertanahan

Terselenggaranya pengolahan pertanahan yang mampu mendorong peran serta masyarakat dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi berdasarkan kebijakan Nasional dibidang Pertanahan.

Beberapa kondisi yang ingin dicapai diwilayah Propinsi Sumatera Utara :

- a. Makin kuatnya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hokum bagi para pemilik tanah dan kuasanya dengan tetap mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa.
- b. Keberpihakan dan perlindungan hukum pada golongan ekonomi lemah
- c. Terciptanya iklim investasi yang semakin kondusif
- d. Penguasaan tanah yang semakin adil menuju terwujudnya fungsi social hak atas tanah.
- e. Penggunaan tanah yang memberikan manfaat yang optimal, lestari, serasi dan seimbang dalam suatu system tata ruang yang menjamin kesejahteraan rakyat.
- f. Tersedianya informasi pertanahan yang cepat, akurat dan muktahir.

- g. Tersedianya infrastruktur pertanahan antara lain peta dasar pertanahan dan titik kerangka dasar kadastral propinsi yang semakin memadai.

## 2. Misi Pertanahan

- a. Mewujudkan pelaksanaan kebijakan mengenai peraturan perundangan pertanahan.
- b. Meningkatkan pengelolaan dan pengembangan Administrasi Pertanahan serta meningkatkan pelaksanaan pendaftaran tanah dengan memperluas partisipasi masyarakat.
- c. Meningkatkan pengaturan dan pengadilan penguasaan, pemilikan tanah dan terwujudnya tertib penggunaan tanah, serta tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.
- d. Meningkatkan upaya penyelesaian permasalahan pertanahan.
- e. Penyelenggaraan penyediaan informasi pertanahan bagi keperluan masyarakat, pembangunan dan investasi.
- f. Pengembangan dan memperkuat fungsi pelayanan pertanahan.
- g. Mendorong partisipasi masyarakat dalam pelayanan dan pengelolaan pertanahan.
- h. Mengembangkan dan meningkatkan kemampuan sumber daya manusia pada instansi pertanahan di wilayah Sumatera Utara.

Struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional dijalankan sesuai bidang pekerjaan yang telah ditetapkan sesuai dengan pasal 27 mengenai susunan organisasi Kantor Pertanahan, yaitu:

- g. Subbagian Tata Usaha;
- h. Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan;
- i. Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
- j. Seksi Pengaturan dan Penataan Tanah;
- k. Seksi Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan;
- l. Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara.

Sedangkan struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional merupakan organisasi yang tersusun yang orang-orangnya berinteraksi atau hubungan timbal balik untuk mencapai suatu tujuan atau yang telah ditentukan. Sedangkan struktur adalah bagan atau gambaran yang menunjukkan susunan dari setiap kedudukan perusahaan yang bersangkutan. Struktur organisasi pada setiap instansi pelayanan

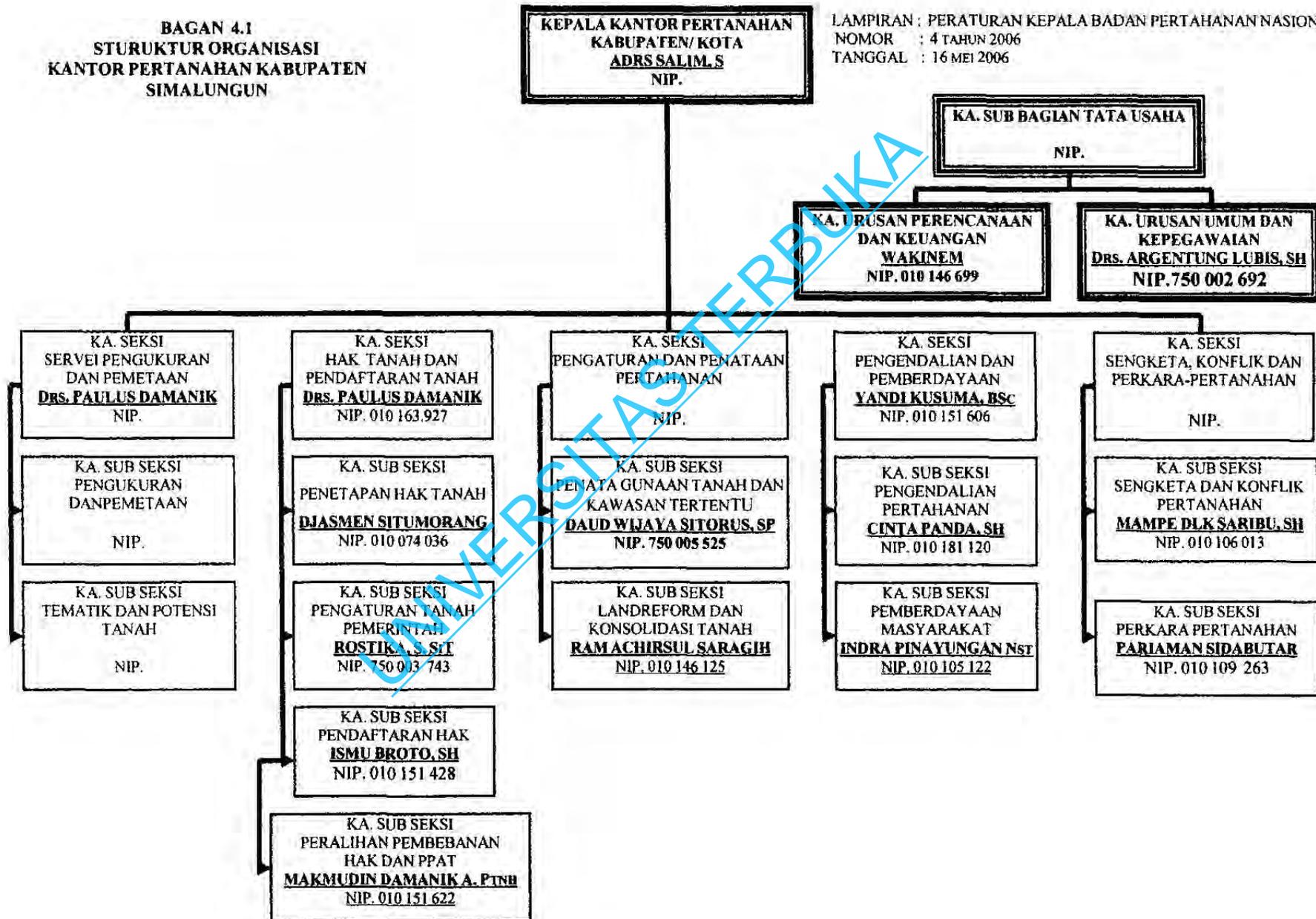
publik merupakan media untuk mengetahui posisi dan kejelasan dari setiap masing-masing jabatan secara structural dan fungsional. Dengan demikian kita akan dimudahkan kepada siapa kita akan berurusan khususnya mengenai penerbitan sertipikat tanah.

Dalam memberikan jasa pelayanan, disini peneliti juga mewawancarai pemberi jasa pelayanan public. Sehingga dapat diamati dan dianalisa bagaimana perspektif atau pandangan dari kedua pihak antara pemberi jasa pelayanan dan pengguna jasa pelayanan public itu sendiri.

Untuk menciptakan suatu pengendalian intern yang baik disetiap kantor harus mempunyai struktur organisasi. Struktur Organisasi terutama dimaksud untuk memberikan batasan yang jelas antara tugas dan wewenang setiap anggota organisasi yang terlibat didalamnya. Dalam struktur Organisasi dapat di gambarkan bagaimana hubungan Kasi dan Kasubsi, hubungan antara Atasan dan Bawahan dan sebaliknya. Adapun Struktur organisasi pada kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Simalungun adalah :

**BAGAN 4.1**  
**STRUKTUR ORGANISASI**  
**KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN**  
**SIMALUNGUN**

LAMPIRAN : PERATURAN KEPALA BADAN PERTAHANAN NASIONAL RI  
 NOMOR : 4 TAHUN 2006  
 TANGGAL : 16 MEI 2006



Secara terperinci, uraian tugas-tugas pada masing-masing institusi atau lembaga pemberi jasa pelayanan publik jelas. Seperti uraian Tugas Urusan Umum dan Kepegawaian yang tertera di bawah ini:

1. Urusan Umum dan Kepegawaian mempunyai tugas melakukan urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan, rumah tangga, sarana dan prasarana, koordinasi pelayanan pertanahan serta pengelolaan data dan informasi.
2. Uraian tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah sebagai berikut:
  - a. Menyampaikan saran-saran dan atau pertimbangan-pertimbangan Kepada Kepala Subbagian Tata Usaha tentang tindakan yang perlu diambil dalam melakukan urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan, rumah tangga, sarana dan prasarana, koordinasi pelayanan pertanahan serta pengelolaan data dan informasi;
  - b. Menghimpun dan mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan, pedoman, dan petunjuk teknis serta bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan bidang tugasnya sebagai pedoman dan landasan kerja;
  - c. Membuat rencana kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Urusan Umum dan Kepegawaian sebagai pedoman pelaksanaan tugas serta melaksanakan monitoring pelaksanaannya;
  - d. Mempersiapkan bahan-bahan dalam rangka penyusunan pedoman dan petunjuk teknis dalam melakukan urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan, rumah tangga, sarana dan prasarana, koordinasi pelayanan pertanahan serta pengelolaan data dan informasi;

- e. Menumpulkan, menghimpun dan mensistimatisasikan/ mengolah data dan informasi yang berhubungan dengan urusan surat menyurat, kepegawaian, perlengkapan, rumah tangga, sarana dan prasarana, koordinasi pelayanan serta pengelolaan data dan informasi pertanahan;
- f. Mengumpulkan, menghimpun dan mensistimatisasikan/ mengelola data dan informasi pertanahan yang mencakup data pengukuran bidang tanah, data potensial tanah, data penetapan hak atas tanah, data pendaftaran tanah, data penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, data landreform, data konsolidasi tanah, data pengelolaan, pengendalian dan pemberdayaan masyarakat, data sengketa, konflik dan perkara pertanahan serta warkah pertanahan;
- g. Melakukan urusan administrasi kesejahteraan pegawai, meliputi penyelesaian jaminan hari tua (TASPEN), asuransi kesehatan, BPPERTARUM;
- h. Menyiapkan usulan formasi kebutuhan pegawai dilingkungan Kantor Pertanahan untuk disampaikan ke Kantor Wilayah BPN;
- i. Menyiapkan usulan peserta calon tugas belajar pendidikan dan latihan serta calon peserta ujian dinas bagi pegawai dilingkungan Kantor Pertanahan serta menyiapkan usulan rencana pengembangan karir pegawai ke Kantor Wilayah BPN;
- j. Membuat daftar nominatif pegawai yang memenuhi persyaratan untuk kenaikan pangkat dan menyiapkan usulan kenaikan pangkat;

- k. Menyiapkan surat usulan pengsiun, usulan hukuman disiplin ke Kantor Wilayah BPN;
- l. Menyiapkan dan menyelenggarakan pengambilan sumpah atau janji PNS, PPAT, Surveyor berlisensi, kenaikan aji berkala, cuti, pengangkatan dalam jabatan serta mutasi kepegawaian dalam lingkungan Kantor Pertanahan;
- m. Menyiapkan dan menghimpun bahan dalam rangka:
- Penyusunan Daftar Penilaian Pekerjaan Pegawai (DP3), daftar hadir dan formulir-formulir dibidang kepegawaian;
  - Usulan Daftar Usulan Penetapan Angka Kredit (DUPAK) pejabat fungsional ke Kantor Wilayah BPN;
  - Usulan calon penerima tanda kehormatan dan penghargaan lainnya;
  - Penyusunan rencana mutasi, promosi dan kenaikan pangkat sesuai kewenangan;
  - Penyusunan perjalanan dinas dan daftar inventarisasi penggunaan kendaraan dinas di lingkungan Kantor Pertanahan;
  - Penyusunan konsep surat keputusan penunjukan panitia pengadaan barang dan jasa, panitia pemeriksa dan penerimaan barang, pengelola barang serta SK penanggungjawab kendaraan dinas;
  - Penyiapan sarana dan prasarana serta petugas loket yang profesional untuk pelayanan, yang meliputi pelayanan informasi, penerimaan/ penelitian berkas, pembayaran/ keuangan dan penyerahan produk;
  - Penyiapan usulan bagi tenaga administrator pengelola komputerisasi pelayanan, data dan informasi Pertanahan;

- Pelayanan data dan informasi baik berupa data digital atau analog yang dibutuhkan pimpinan;
  - Penyiapan bahan koordinasi pelayanan pertanahan;
  - Penyiapan bahan pelaksanaan tugas-tugas kehumasan.
- n. Memelihara dan mengelola data dan tata naskah dibidang kepegawaian;
- o. Menyusun rencana kebutuhan dan melakukan urusan pengadaan barang-barang inventaris, blanko dan alat tulis kantor (ATK);
- p. Menerima, mengagenda surat-surat masuk serta mendistribusikan pada masing-masing unit kerja di lingkungan Kantor Pertanahan serta melakukan permohonan dan pengadaan surat-surat serta mengirim surat keluar;
- q. Melakukan urusan protokoler, menyiapkan tempat rapat, sarana dan jamuan untuk rapat dan persiapan lainnya, serta mengurus penggunaan sarana fisik dan sarana lainnya di lingkungan Kantor Pertanahan;
- r. Melakukan urusan keamanan, ketertiban dan kebersihan kantor serta penyiapan/ apel;
- s. Melakukan inventarisasi, penyimpanan, dan usulan penghapusan barang-barang inventaris di lingkungan Kantor Pertanahan serta melakukan pendistribusian barang-barang inventaris, blanko (sertifikat, PPAT dan Daftar-daftar Isian), ATK, kepada unit kerja di lingkungan Kantor Pertanahan;

Selain itu dapat dilihat juga tugas Subseksi Pengukuran dan Pemetaan, yaitu:

1. Subseksi Pengukuran dan Pemetaan mempunyai tugas menyiapkan perapatan kerangka dasar orde-4, penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang

tanah, batas/ kawasan wilayah, kerjasama teknis surveyor berlisensi pembinaan surveyor berlisensi dan memelihara peta pendaftaran, daftar tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar ukur dan daftar-daftar lainnya dibidang pengukuran.

2. Uraian tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
  - a. Menyampaikan saran-saran dan atau pertimbangan-pertimbangan kepada Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan tentang tindakan yang perlu diambil dalam menyiapkan pelaksanaan kegiatan perapatan kerangka dasar orde-4, pemetaan dasar pertanahan, penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang tanah, batas kawasan/ wilayah, kerjasama teknis surveyor berlisensi, pembinaan surveyor berlisensi dan memelihara peta pendaftaran, daftar tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar ukur dan daftar-daftar lainnya dibidang pengukuran;
  - b. Melakukan inventarisasi permasalahan dan mengumpulkan bahan-bahan dalam rangka pemecahan masalah pelaksanaan kegiatan perapatan kerangka dasar orde-4, pemetaan dasar pertanahan, penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang tanah, batas kawasan/wilayah, kerjasama teknis surveyor berlisensi, pembinaan surveyor berlisensi dan memelihara peta pendaftaran, daftar tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar ukur dan daftar-daftar lainnya di bidang pengukuran;
  - c. Menghimpun dan mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan bidang tugasnya sebagai pedoman dan landasan kerja;

- d. Membuat rencana kegiatan yang akan oleh Subseksi Pengukuran dan Pemetaan sebagai pedoman dan arahan pelaksanaan tugas dan kegiatan serta melaksanakan monitoring pelaksanaannya;
- e. Menyiapkan bahan-bahan dalam rangka penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan kegiatan dan pelaksanaan lapangan perapatan kerangka dasar orde-4, pemetaan dasar pertanahan penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang tanah, batas kawasan/ wilayah, kerjasama teknis surveyor berlisensi, pembinaan surveyor berlisensi dan memelihara peta pendaftaran, daftar tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar ukur dan daftar-daftar lainnya dibidang pengukuran;
- f. Menumpulkan, menghimpun, mengelolah dan mensistimatisasikan data dan informasi yang berkaitan dengan kegiatan perapatan kerangka dasar orde-4, pemetaan dasar pertanahan, penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang tanah, batas kawasan/ wilayah, kerjasama teknis surveyor berlisensi, pembinaan surveyor berlisensi, dan memelihara peta pendaftaran, daftar tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar ukur, dan daftar-daftar lainnya di bidang pengukuran;
- g. Menyiapkan bahan-bahan dalam rangka pelaksanaan koordinasi kegiatan perapatan kerangka dasar orde-4, pemetaan dasar pertanahan, penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang tanah, batas kawasan/ wilayah, kerjasama teknis surveyor berlisensi, pembinaan surveyor berlisensi dan memelihara peta pendaftaran, daftar tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar-gambar ukur dan daftar lainnya di bidang pengukuran;

- h. Melaksanakan norma, standar, prosedur, dan mekanisme dalam bidang tugas dan kegiatan Subseksi Pengukuran dan Pemetaan, terutama pada tugas dan kegiatan pelayanan pengukuran dan pemetaan;
- i. Melakukan pembuatan, pemasangan dan pengukuran Titik Dasar Teknis (TDT) Orde-3 serta pemeliharaan dan dokumentasinya;
- j. Melakukan pengukuran dan pemetaan dalam penetapan batas bidang tanah dan pengukuran bidang tanah, batas kawasan/ wilayah;
- k. Melakukan digitasi peta dan pemetaan indeks grafis dalam rangka perbaikan/ up dating/ penyempurnaan peta dasar pertanahan sesuai dengan keadaan terakhir serta pemberian dukungan kegiatan pemetaan tematik lainnya;
- l. Melakukan pemetaan, pengolahan dan penerimaan daftar toponimi baik secara analog/ manual maupun secara digital serta koordinasi dengan pemerintah daerah setempat dalam rangka penerapan pemetaan dan penanaman toponimi;
- m. Melakukan kerjasama dengan teknis surveyor berlisensi dan melakukan pembinaan terhadap surveyor berlisensi;
- n. Mengelola data dan informasi spasial bidang tanah dan peta pendaftaran;
- o. Mengelola/ melakukan backup rutin data digital spasial bidang tanah dan peta pendaftaran tanah serta mengirimkan ke Kantor Wilayah BPN;
- p. Untuk Kantor Pertanahan yang menggunakan sistem manual:
  - Menerima dan membukukan ke dalam Daftar Isian (DI) 302 permohonan pengukuran bidang tanah;

- Membuat perincian biaya permohonan pengukuran bidang tanah;
  - Menerima dan membukukan ke dalam Daftar Isian (DI) 303 permohonan salinan surat ukur atau gambar situasi;
  - Melakukan inventarisasi dan pemeliharaan terhadap peta dasar, peta pendaftaran, daftar tanah, peta bidang tanah, surat ukur, gambar ukur, dan daftar-daftar lainnya dibidang pengukuran;
  - Menyusun dan mengelola data bidang dan peta pendaftaran tanah dalam rangka membangun SIMTANAS;
- q. Mengelola blanko surat ukur;

Pembagian tugas dalam struktur kepegawaian tersebut jelas telah tearah sesuai dengan kualifiaksi bidang masing-masing pegawai. Dalam suatu sistem, masing-masing unsur memiliki perannya masing-masing, sebagaimana juga di Kantor Pertanahan yang merupakan birokrasi pemerintahan dalam memberikan jasa pelayanan penerbitan sertifikat tanah. Jika salah satu unsur saja tidak menjalankan peran dan fungsinya sesuai dengan kualifikasi pekerjaannya, maka unsur yang lain akan terganggu. Sehingga mengakibatkan melambatnya penyelesaian tugas yang ada dalam sistem tersebut. Hal-hal semacam inilah yang masih sering diperlihatkan atau dijumpai dalam sistem birokrasi pemerintahan khususnya dalam memberikan jasa pelayanan publik.

### **C. Unsur-unsur yang Mendukung Kualitas Pelayanan Penerbitan Sertipikat Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun**

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, dalam proses pelayanan publik, ada dua pihak yang saling berinteraksi, yaitu pemberi pelayanan dan penerima pelayanan.

Pemberi pelayanan publik adalah pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pegawai dimaksud bernaung di bawah unit pelayanan publik yaitu instansi pemerintah, termasuk BUMN/BUMD dan BHMN. Sementara penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, lembaga instansi pemerintah dan dunia usaha, yang menerima pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik.

Dalam proses pelayanan tersebut, penerima layanan dapat merasa puas atau tidak puas. Kepuasan pelayanan tersebut diperoleh dari hasil pendapat dan penilaian masyarakat terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparatur penyelenggara pelayanan publik.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa "pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford (2000)

didefinisikan sebagai “*a system that provides something that the public needs, organized by the government or a private company*”. Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Sementara istilah publik, yang berasal dari bahasa Inggris (*public*), terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan negara. *Public* dalam pengertian umum atau masyarakat dapat kita temukan dalam istilah *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), dan *public utility* (perusahaan umum), *public relations* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public interest* (kepentingan umum) dll. Sedangkan dalam pengertian negara salah satunya adalah *public authorities* (otoritas negara), *public building* (bangunan negara), *public revenue* (penerimaan negara) dan *public sector* (sektor negara). Dalam hal ini, pelayanan publik merujukkan istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Namun demikian pengertian publik yang melekat pada pelayanan publik tidak sepenuhnya sama dan sebangun dengan pengertian masyarakat.

Nurcholish (2005: 178) memberikan pengertian publik sebagai “sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki”. Sementara karakteristik khusus dari pelayanan publik yang membedakannya dari pelayanan swasta adalah:

- a. Sebagian besar layanan pemerintah berupa jasa, dan barang tak nyata. Misalnya perijinan, sertifikat, peraturan, informasi keamanan, ketertiban, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya.
- b. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan yang lain, dan membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan yang berskala regional, atau bahkan nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan bis kota akan bergabung dengan pelayanan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan kereta api untuk membentuk sistem pelayanan angkutan umum di Jakarta.
- c. Pelanggan internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam dunia pelayanan berlaku prinsiputamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan pelanggan internal.
- d. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan mutu pelayanan. Semakin tinggi mutu pelayanan bagi masyarakat, maka semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.
- e. Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka yang pernah mengalami gangguan keamanan saja), akan tetapi juga oleh seluruh lapisan masyarakat.
- f. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing.

Selanjutnya menurut Ibrahim (2008) perlu diketahui juga secara singkat mengenai perbedaan pelayanan barang dan jasa antara lain sebagai berikut:

- a. Pelayanan jasa, proses dan kegiatannya lebih pada hal yang tidak/kurang berwujud atau lebih bersifat abstrak; sebaliknya pelayanan barang dengan mudah dapat dilakukan penilaian kualitasnya. Pelayanan jasa atau lazim disebut "jasa" dan pelayanan barang yang lazim disebut "barang", walaupun berbeda tetapi berkaitan dengan satu dengan yang lain. Pelayanan barang sering diikuti dengan satu pelayanan jasa (misalnya garansi terhadap barang tersebut), dan sebaliknya pelayanan jasa lumrah diikuti pelayanan barangnya (misalnya jasa pelayanan pemasangan air bersih, sering diikuti dengan peralatannya, terutama pemasangan baru, bukan misalnya sekedar pemeliharaan teknis yang tidak memerlukan barang tambahan).
- b. Berdasarkan hal tersebut di atas, perlu dilihat lanjut perbedaan karakteristik antara jasa dan barang, yang dibedakan secara garis

besar oleh para pakar, dimana dengan jelas terlihat keabstrakan jasa disbanding dengan barang, seperti terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.2  
Perbedaan Pelayanan Barang dan Jasa

No	Barang	Jasa
1	Sesuatu yang berwujud	Sesuatu yang tidak berwujud
2	Satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang (homogen)	Satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai dengan bentuk jasa pelayanan kepada orang lain (heterogen)
3	Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses konsumsi	Proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi
4	Berupa barang/benda	Berupa proses / kegiatan
5	Pembeli/pelanggan pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi (walaupun kadang-kadang diberi kesempatan meninjau pabrik/perusahaan/organisasi)	Pembeli/pelanggan terlibat dalam proses produksi (pelayanan tersebut)
6	Nilai utamanya dihasilkan perusahaan/organisasi	Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara pemberian pelayanan/penjual dan pelanggan/pembeli
7	Dapat disimpan sebagai persediaan ( <i>stock</i> ) / dapat di <i>inventory</i>	Tidak dapat disimpan (sekali proses hingga selesai dan berakhir)
8	Dapat terjadi perpindahan kepemilikan	Tidak ada perpindahan kepemilikan setiap pelayanan berlaku secara terpisah dan berakhir dengan diterimanya pelayanan tersebut/termasuk jika tidak diterima ( <i>complain</i> )

Sumber: Gronroos, 1990 dalam Ibrahim (2008)

Selanjutnya bagaimana kita dapat melihat kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan jasa pelayanan. Dalam hal ini menurut Gronroos dalam Ibrahim (2008) pelayanan publik yang dikelola baik oleh instansi pemerintahan dan/atau instansi-instansi Pemerintah pada dasarnya

dikelompokkan dalam tiga kelompok besar, yaitu: (1). Pelayanan utama (*core service*), yakni pelayanan yang diberikan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi utama yang diberikan kepada organisasi atau unit yang bersangkutan; (2). Pelayanan fasilitas (*facilitating service*), yakni pelayanan yang diberikan untuk menunjang pelayanan utama, yang jika pelayanan fasilitas ini tidak dilakukan maka pelayanan utama tidak dapat berjalan dengan baik; (3). Pelayanan pendukung, ialah pelayanan tambahan yang berfungsi untuk menambah nilai/kualitas pelayanan utama yang diberikan, atau untuk membedakan pelayanan utama yang diberikan dengan pelayanan yang sama, yang disediakan oleh organisasi lain.

Untuk mendeskripsikan unsur-unsur yang menentukan kualitas pelayanan, peneliti mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Parasuraman, Zeithami dan Berry, penelitian tersebut mengidentifikasi 10 (sepuluh) faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan publik (Tjiptono:2005), yaitu :

1. *Reliability*/keandalan, mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).
2. *Responsiveness*/ketanggapan, yaitu kemauan atau kesiapan para karyawan untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan pelanggan.
3. *Competence*/kompetensi, artinya setiap orang dalam suatu perusahaan memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan pelayanan tertentu.
4. *Access*/akses, meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui.
5. *Courtesy*/kesopanan, meliputi sikap sopan santun, respek, perhatian dan keramahan yang dimiliki para contact person/pihak yang berhubungan.

6. *Communication*/komunikasi, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.
7. *Credibility*/kepercayaan, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya.
8. *Security*/keamanan, yaitu aman dari bahaya, risiko, keragu-raguan.
9. *Understanding/knowning the customer* (memahami/mengetahui pelanggan), yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.
10. *Tangibles*/bukti, yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik, peralatan yang dipergunakan, representasi fisik dari jasa.

Dengan demikian, untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang mendukung kualitas pelayanan yang diperoleh dari perspektif masyarakat pengguna jasa layanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun melalui wawancara mendalam, peneliti menggunakan 10 point sesuai yang telah dikemukakan melalui penelitian oleh Parasuraman, Zeithami dan Berry (Tjiptono:2005). Adanya pengelompokan tersebut peneliti dapat menilai serta mengkategorikan kualitas pelayanan publik dalam penerbitan sertipikat tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun melalui beberapa kategori. Dengan demikian peneliti dapat menganalisis sejauhmana kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat yang mempergunakan jasa mereka.

### **1. Reliability/Keandalan**

Dalam konteks ini, keandalan yang dimaksud mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya

(*dependability*). Konsistensi para pegawai dalam menjalankan tugasnya, dimana mereka harus senantiasa berada di dalam kantor pada saat jam kantor. Selain itu mereka menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing sesuai pada struktur kepegawaiannya. Sehingga dengan menunjukkan konsistensi kerja yang baik, maka mereka dapat diandalkan.

Dalam temuan di lapangan, menunjukkan bahwa dalam jam kantor, mereka terlihat sibuk di ruangan masing-masing. Ketika peneliti ingin menemui salah satu pejabat struktural, beliau tidak berada di tempat, padahal saat itu waktu telah menunjukkan pukul 11.00 wib. Selain itu, keadaan di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun sendiri juga mengindikasikan bahwa para pejabat strukturalnya juga sedang tidak berada di kantor. Hal ini peneliti amati dari papan nama yang terpasang di dinding. Mulai dari Kepala Kantor, Kasubbag TU, Kasi SPP, Kasi HTPT, Kasi PPP, Kasi PP, dan Kasi SKP semua sedang tidak berada di tempat.

Sebagaimana yang diperoleh dari hasil wawancara kepada para responden yang datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun secara insidental, peneliti melakukan wawancara kepada pemohon. Kesukaran dan keterlambatan pengurusan selalu dihadapi oleh mereka, salah satunya adalah dikarenakan para pejabat jarang berada di tempat. Karena semua proses yang dilalui untuk mendapatkan penerbitan sertifikat tanah juga harus diketahui oleh para pejabat struktural tersebut. Kenadalan para pegawai dapat dikur dari kesiagaan mereka dalam memberikan pelayanan. Dengan tingkat kedisiplinan yang tinggi, dan selalu berada di kantor menjadikan semua staf dapat diandalkan.

Kedisiplinan menurut para responden dapat dilihat atau ditunjukkan melalui tingkat kehadiran dan kesiagaan para pegawai. Setiap para pengguna jasa ingin mengurus atau meminta informasi tentang penerbitan sertifikat tanah, maka para pegawai atau petugasnya selalu berada di tempat. Selain itu petugasnya memberikan informasi yang dibutuhkan.

Meskipun demikian terkadang terdapat juga kesulitan untuk menemui para petugas. Menurut para pengguna jasa ada beberapa alasan yang dikemukakan ketika mereka tidak dapat menjumpai para petugas Kantor Pertanahan di Kantor Simalungun, antara lain adalah: para pegawai yang bersangkutan sedang ke luar kota untuk urusan peninjauan lokasi.

Selain itu kedisiplinan para pegawai di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Simalungun menunjukkan bahwa mereka bersikap disiplin pada jam-jam kantor, sekitar pukul 08.00 sampai 16.00 Wib. Mereka terlihat masih aktif untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan mereka di tempatnya masing-masing. Untuk menunjang kinerjanya mereka menjalankan tugas menurut fungsinya masing-masing. Para pegawai biasanya memberikan penjelasan kepada pengguna jasa pelayanan publik tentang prosedur dan tata cara pengurusan izin sertifikat tanah di kantor tersebut. Dengan demikian para pengguna jasa sangat merasa terlayani dengan keramahan dan tanggung jawab para pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Simalungun.

Sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Widodo (2001:18-27) bahwa arti penting dari pelayan public yang berkualitas dalam arti pemberian layanan public yang sederhana, mudah, dan dilakukan secara wajar, professional serta tingkat

kehidupan masyarakat semakin baik; maka setiap organisasi yang langsung berhadapan dengan public perlu senantiasa meningkatkan kinerjanya. Nah, salah satu cara untuk meningkatkan kinerja suatu instansi pemberi pelayan public harus memperhatikan perilaku para pegawainya. Secara sederhana kinerja pemberi jasa dapat dilihat dari tingkat kedisiplinan. Kehadiran para pegawai sangat menunjang kinerja para pegawai.

Selanjutnya Davidow dalam Armida (1998:18) menyebutkan bahwa pelayanan adalah hal-hal yang jika diterapkan terhadap suatu produk akan meningkatkan daya atau nilai terhadap pelanggan "service is those thing which when added to a product, increase its utility or value to the customer". Dengan demikian pelayanan public yang baik membutuhkan instruktur pelayanan yang sangat baik pula. Ini menunjukkan bahwa ada hal yang paling penting yaitu membuat setiap orang dalam organisasi berorientasi pada kualitas.

Upaya pemberi jasa pelayanan publik untuk memberikan pelayanan publik yang optimal menjadi sangat penting untuk dilakukan. Pelayanan publik harus memperoleh perhatian dan penanganan yang sungguh-sungguh, karena merupakan tugas dan fungsi yang melekat pada setiap aparatur pemerintahan. Hal ini relevan dengan konsep yang dikemukakan oleh Sudarsono (1998:86) bahwa urusan memberikan bantuan atau pertolongan kepada orang lain baik materil maupun non materil agar orang lain tersebut dapat mengatasi masalahnya sendiri. Tingkat kualitas kinerja pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam berbagai aspek kehidupan, terutama untuk mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu upaya penyempurnaan pelayanan publik harus dilakukan secara terus

menerus,berkelanjutan dan dilaksanakan oleh jajaran aparatur pemerintah daerah. Optimalisasi pelayanan dalam penerbitan sertipikat tanah di BPN Simalungun didukung kinerja para pegawainya. Kinerja para pegawai dapat diukur dari pelayanan yang diberikan kepada pengguna jasa, seperti melalui sikap dalam memberikan penjelasan dengan lugas, juga dibarengi dengan sikap ramah dan penuh keikhlasan dalam melakukan tugasnya. Secara psikologis ini dapat memberikan kesan yang baik kepada para pengguna jasa yang datang. Kesan-kesan yang baik telah dimunculkan melalui ekspresi sikap para pegawai di kantor tersebut.

Perilaku aparatur pegawai juga dapat mengakibatkan kelambatan pelayanan yang diberikan oleh pegawai pemberi jasa pelayanan. Kelambatan pelayanan public tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan pada tingkat bawah, akan tetapi juga disebabkan buruknya tata kerja dalam organisasi. Hal ini disebabkan oleh buruknya tata kerja yang tidak didasari oleh profesionalisme yang dibangun oleh para pegawai. Ini dapat dilihat dari perilaku kehadiran yang ditunjukkan. Misalnya pada jam-jam kerja, para pegawai sudah tidak ada ditempat atau ruangan kerja. Sehingga ini menjadi penghambat peningkatan kualitas pelayanan public yang tidak terlepas dari system dan mekanisme kerja yang buruk.

## **2. Responsiveness/ketanggapan**

Tanggap dan siap untuk memberikan pelayanan adalah sesuatu yang sangat diharapkan dari para pengguna jasa kepada para staf di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Ketanggapan para pegawai dapat dilihat dari sejauhmana

mereka menerima semua pemohon tanpa ada pendiskriminasian. Misalnya mereka akan lebih bersikap ramah kepada para pemohon yang biasanya didampingi oleh notaris. Hal ini dikemukakan salah seorang informan yaitu Ibu Berta yang kebetulan sedang mengajukan permohonan. Ibu Berta sendiri adalah pemohon perorangan tanpa didampingi oleh notaris, yaitu kemauan atau kesiapan para karyawan untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan pemohon.

Selanjutnya menurut informan tersebut bahwa untuk mengurus sertifikat tanah, apabila tidak menggunakan jasa notaris akan seperti “diremehkan” para pegawai di kantor tersebut. Diremehkan dalam artian proses berkas-berkas sangat lambat untuk diselesaikan. Para pegawai cenderung lebih memilih terlebih dahulu mengerjakan pensertifikatan tanah bagi para klien dari notaris yang mendampingi. Ibu Berta sendiri untuk membuat sertifikat tanah beliau mengeluarkan biaya cukup banyak melebihi anggaran atau ketentuan yang diberikan oleh BPN sendiri. Segala pembiayaan termasuk “pesangon” atau “uang lelah” tersebut ditanggung oleh pemohon. Jika tanpa notaris masyarakat akan kesulitan mendapatkan pelayanan yang tepat waktu. Bisa saja setelah satu minggu pemohon secara langsung memberi kelengkapan berkas namun belum diproses juga. Pemohon sering kecewa akibat pelayanan yang sering ditunda-tunda. Pemohon sendiri yang meninjau langsung sudah sampai dimana berkas mereka berjalan. Apabila berkas mereka kurang, maka pegawai setempat mengembalikan berkas-berkas pemohon untuk dilengkapi terlebih dahulu.

### 3. Competence/kompetensi

Kompetensi yang dimaksud dalam hal ini adalah sejauhmana para pegawai atau staf dalam suatu perusahaan atau birokrasi pemerintahan memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan pelayanan tertentu. Hal ini dapat dilihat dari jumlah tenaga kerja dan staf yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. adapapun masing-masing bidang/seksi di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun terdiri dari:

1. Bagian tata usaha: 5 orang
2. Seksi survei, pengukuran dan pemetaan: 6 orang
3. Seksi hak tanah dan pendaftaran: 10 orang
4. Seksi pengaturan dan penataan pertanahan: 4 orang
5. Seksi pengendalian dan pemberdayaan: 3 orang
6. Seksi sengketa, konflik dan perkara pertanahan: 3 orang
7. Untuk tenaga pengukuran dan pemetaan yang merupakan lulusan dari Diploma 1 khusus bidang pengukuran dan pemetaan: 15 orang
8. Magang: 3 orang
9. Tenaga sukarela: 13

Jika melihat proporsi atau jumlah pegawai yang terdapat di Kantor Pertanahan Simalungun, maka akan terlihat proporsi yang tidak sesuai dengan luas Kabupaten Simalungun yang memerlukan banyak tenaga ahli, khususnya bidang pengukuran dan pemetaan. Dari hasil pengamatan peneliti dari daftar hadir yang harus ditandatangani oleh para pegawai setiap hari ketika mereka masuk kantor,

terlihat dari jumlah tersebut hanya beberapa orang saja yang menandatangani. Meskipun, mungkin ada pegawai yang hadir di kantor tapi tidak menandatangani. Hal ini menunjukkan bahwa konsistensi terhadap kedisiplinan untuk menunjukkan kinerja mereka melalui daftar kehadiran manual tersebut juga diabaikan.

Kurangnya jumlah tenaga baik tenaga pelaksana maupun tenaga administrasi di Kantor BPN Simalungun, terutama tenaga ukur, bila dibandingkan dengan luas daerah Kabupaten Simalungun 4.386.6 Km. Terdiri dari 30 kecamatan, 17 Kelurahan dan 294 Nagori, maka tenaga dimaksud dirasakan sangat kurang. Demikian juga halnya dengan tenaga administrasi yang kurang bisa melayani kebutuhan masyarakat dengan baik. Hal ini dapat kita lihat dengan seringnya atau banyaknya kejadian-kejadian yang dapat menghambat pendaftaran tanah, seperti dengan alasan karena banyaknya kesibukan di kantor, maka akta jual beli yang syaratnya kurang atau tidak lengkap, tidak dengan sesegera mungkin dikembalikan kepada si pembuat akta atau kepada yang bersangkutan.

Selain itu, fasilitas yang masih sangat terbatas pada seksi pendaftaran tanah maka petugas dalam melakukan tugasnya banyak mengalami hambatan terutama dalam hal pemetaan dan pengukuran. Dalam hal pemetaan dan pengukuran disamping memerlukan tenaga ahli juga memerlukan biaya yang tidak sedikit.

Dari hal-hal tersebut di atas, jelas dapat menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah, sedangkan pemerintah sendiri belum dapat menyediakan tenaga sebagaimana idealnya yang dibutuhkan

#### **4. Access/akses, meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui**

Tanggung jawab dari pegawai pemberi jasa pelayanan publik juga akan terlihat dari sejauhmana seseorang dapat ditemui oleh para pengguna jasa pelayanan, khususnya para pemohon. Dari kasus yang peneliti temui di lapangan bahwa terdapat kesukaran untuk menemui beberapa pegawai yang dianggap penting. Penandatanganan sering lama akibat kepala kantor yang menangani pensertifikatan tanah tidak ditempat. Ketika ditanya para pegawai mengatakan bahwa kepala kantor mereka sedang keluar kota bertugas atau tidak masuk kantor akibat alasan tertentu. Biasanya jika penandatanganan dari kepala kantor telah selesai maka prosedur penandatanganan lainnya akan lebih mudah. Karena kepala kantor telah meyetujui agar berkas dijalankan secepat mungkin. Selain itu juga terdapat beberapa kasus dimana seorang pemohon mengurus penerbitan sertipikat tanah langsung dengan salah satu pegawai kantor tersebut. Kasus seperti ini diungkapkan oleh seorang informan yang ketika peneliti temui sedang berada di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Menurut pengakuan bapak tersebut telah terjadi kesepakatan antara beliau dengan salah seorang pegawai kantor untuk mengurus penerbitan sertipikat tanah dengan biaya total sampai selesai yaitu Rp. 4.000.000. Kesepakatan biaya tersebut diluar dari ketentuan biaya yang ditetapkan sesuai dengan standar penerbitan sertipikat tanah. Ketika dana sudah diberikan sekitar 50% kepada pegawai yang mengurusnya, ternyata sampai 4 bulan belum ada tindak lanjut. Dan pegawai tersebut terkesan sangat sulit dijumpai oleh pemohon. Masalah-masalah seperti ini seharusnya tidak terjadi, jika seluruh pemohon diperlakukan sama sesuai dengan ketentuan dan prosedur pelayanan, maka tidak

ada pelayanan yang terkesan memihak kepada orang-orang yang mempunyai uang lebih.

#### **5. Courtesy/kesopanan**

Kesopanan meliputi sikap, respek, perhatian dan keramahan yang dimiliki para contact person/pihak yang berhubungan. Penggunapelayanan pada Kantor Pertranahan Kabupaten Simalungun berpendapat bahwa penampilan pegawai kantor bersih dan rapi, hal ini dikarenakan pegawai kantor merupakan pegawai negeri sipil yang sudah ada seragam dinas dan pegawai menjaga kebersihan pakaiannya dalam melakukan pelayanan di kantor. menyatakan bahwa perilaku pegawai ramah dan sopan, walaupun adadari beberapa pengguna pelayanan yang beranggapan ada oknum pegawai yang kurang bersikap ramah jikalau ditanya mengenai prosedur dan kelengkapan administrasi.

#### **6. Communication/komunikasi**

Memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan. sejauh ini yang telah dilakukan oleh para pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun untuk berkomunikasi dengan para pemohon memang berlangsung. Komunikasi itu terlihat pada saat permohonan berkas masih terdapat kekurangan. Jika syarat-syarat berkas yang diajukan masih terdapat kekuarangan, maka pegawai yang menanganinya akan memberitahukan baik secara tertulis ataupun melalui telepon. Tetapi terkadang pemberitahuan itu dilakukan langsung ketika pemohon datang dan menanyakan sejauhmana berkasnya telah ditindaklanjuti.

Pengguna pelayanan menyatakan bahwa keluhan mengenai proses pelaksanaan penyelesaian urusan diterima oleh pegawai dan diproses lebih lanjut bagaimana penyelesaiannya, artinya dalam hal ini pegawai memberitahukan tindakan apa yang harus dibuat atau dilakukan kepada si pemohon. Apabila ada kesalahan dalam prosedur dan kelengkapan administrasi misalnya masalah dalam perbedaan/kesalahan nama, alamat, rincian dana, pegawai akan menerima keluhan dan berusaha untuk memperbaikinya sehingga tidak akan ada persoalan lebih lanjut di waktu yang akan datang dalam pertanggung jawaban laporan.

Komunikasi juga dapat dilihat dari sosialisasi yang dilakukan oleh pihak Kantor Pertanahan dengan masyarakat tentang pentingnya pensertifikatan tanah. Tetapi program sosialisasi ini dilaksanakan sesuai dengan program yang telah dibuat oleh pusat. Jadi tidak berlangsung terus menerus dan konsisten.

#### **7. Credibility/kepercayaan, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya**

Kualitas pelayanan dalam pemberian jasa pelayanan kepada pengguna jasa pelayanan publik haruslah diberikan secara optimal. Dapat dipercaya memang menjadi pegangan bagi para pemohon untuk mengetahui sejauhmana ketentuan dalam penberbitan sertipikat tanah berjalan. Dalam artian bahwa setiap pengguna jasa harus menerima perlakuan yang sama dengan pengguna jasa yang lain atas dasar "responsiveness". Cepat atau lambatnya pemberian jasa pelayanan tidak bergantung atas dasar hubungan kekerabatan. Jika hal ini terjadi maka lembaga pelayanan public akan mencitrakan sebuah pelayanan yang negative kepada konsumennya. Dari hasil wawancara yang dilakukan oleh responden, sesuai

menunjukkan bahwa terdapat juga beberapa pandangan yang merasakan bahwa pelayanan pegawai terhadap pengguna jasa berbeda. Ketika pengguna jasa adalah kerabat, maka proses pelayanan akan lebih cepat. Jika terjadi kasus demikian, maka prinsip mutu pelayanan yang merupakan konsep “reliability” yang memandang bahwa memberikan jasa pelayanan harus sesuai dengan harapan dan juga harus akurat. Pelayanan yang disajikan harus sesuai harapan konsumen, dalam artian harapan setiap konsumen meliuti ketepatan waktu, pelayanan yang sama untuk pelanggan, dan tanpa kesalahan. Dalam hal ini jelas, bahwa setiap konsumen mengharapkan kesejajaran dalam pemberian jasa pelayanan. Karena setiap lembaga memiliki standard dan prosedur yang jelas. Sehingga informasi tentang hal-hal yang dibutuhkan harus sesuai dengan tata peraturan yang ada.

**8. Security/keamanan, yaitu aman dari bahaya, risiko, keragu-raguan**

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya bahwa terdapat perbedaan antara pelayanan dalam bidang barang dan jasa. Dimana kita dapat melihat bahwa dalam bidang pelayanan publik dalam bidang jasa seperti halnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun bahwa jasa yang diberikan bersifat tidak berwujud. Oleh karena tidak berwujud, maka disini diperlukan suatu bukti yang memperkuat bahwa seseorang yang memohon untuk mendaftarkan tanah penerbitan sertifikat tanah harus memiliki pengetahuan yang jelas tentang prosedur dan tata cara dalam pengurusan penerbitan sertifikat tanah.

Satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai dengan bentuk jasa pelayanan kepada orang lain (heterogen). Ini memperlihatkan bahwa ada indikasi mereka melihat hubungan kedekatan mereka dengan pemohon.

Sebagaimana yang peneliti temukan pada saat melakukan penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Perbedaan pelayanan kepada pemohon terungkap dari wawancara peneliti kepada para pemohon yang sedang mengurus permohonan untuk penerbitan sertipikat tanah. Perbedaan pelayanan tersebut dilihat antara pemohon yang menggunakan jasa notaris dan pemohon pribadi. Biasanya dengan bantuan notaris, maka pemohon akan lebih cepat memperoleh penandatanganan berkas dari atasan para pegawai setempat. Notaris juga memiliki peran penting dalam proses cepatnya pensertifikatan tanah pemohonnya. Semakin cepat proses pensertifikatan tanah itu selesai, semakin banyak pula biaya yang harus dikeluarkan oleh pemohon. Paling cepat sertifikat selesai setelah 3 sampai 4 bulan setelah berkas diberikan. Karena notaris sendiri telah banyak mengenal para pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun dan juga merupakan kerabat mereka. Biasanya biaya yang dikeluarkan untuk penerbitan sertipikat tanah dengan menggunakan jasa notaris mencapai Rp 4.000.000 sampai dengan Rp 5.000.000. Penyerahan biaya tersebut diserahkan langsung oleh pemohon kepada notaris. Setelah itu notarislah yang mengatur pembayaran apa saja yang akan dilunasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Notaris biasanya tidak sendirian, tetapi dibantu oleh beberapa pegawai kantor agar mempercepat pelayanan jasa untuk pemohon pensertifikatan tanah. Pada umumnya pemohon yang menggunakan jasa notaris lebih mudah diproses karena adanya kerjasama para pegawai setempat dengan notaris. Apalagi ketika notaris memiliki hubungan kekerabatan atau pertalian saudara, maka prosesnya akan lebih mudah.

Jika notaris memiliki saudara di kantor pertanahan tersebut “orang dalam” maka tidak jarang notaris akan lebih mudah karena proses pembicaraan mengenai urusan tersebut bisa saja berlangsung di luar kantor. Biasanya dengan bantuan seperti itu untuk lebih cepat memperoleh penandatanganan berkas dari atasan para pegawai setempat. Notaris juga memiliki peran penting dalam proses cepatnya pensertifikatan tanah pemohonnya. Semakin cepat proses pensertifikatan tanah itu selesai, semakin banyak pula biaya yang harus dikeluarkan oleh pemohon.

Hubungan-hubungan seperti ini yang terkadang menjadi kendala pada pemohon perorangan yang mungkin tidak memiliki dana lebih untuk membayar jasa notaris untuk mengurus penerbitan sertifikat tanahnya. Sepertinya terkesan bahwa ketika notaris yang datang, akan langsung disambut baik dan ramah oleh para pegawai. Dan mendapatkan akses langsung untuk masuk dan menemui seseorang yang berada didalam ruangan kantor. Sementara pemohon perorangan hanya bisa menunggu di ruangan tunggu yang berada di depan loket pendaftaran tanpa ada kejelasan informasi yang dibutuhkan.

#### **9. Understanding/knowing the customer (memahami/mengetahui pelanggan)**

Pada point ini pemberi jasa pelayanan publik harus memahami dan mengetahui kebutuhan pelanggan yang merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Memahami kebutuhan para pemohon salah satunya adalah dengan memberikan kenyamanan kepada pelanggan. Karena salah satu fungsi utama pemerintah adalah menyelenggarakan kegiatan pembangunan dan pelayanan sebagai bentuk dari tugas umum pemerintah untuk mewujudkan

kesejahteraan masyarakat. Untuk mampu melaksanakan fungsi pemerintahan dengan baik maka organisasi birokrasi harus profesional, aspiratif dan memiliki daya tanggap yang tinggi terhadap tuntutan masyarakat yang dilayani agar masyarakat pengguna jasa merasa puas terhadap pelayanan yang diterimanya.

Tingkat kenyamanan suatu lembaga layanan publik dapat diukur dari suasana dan sarana yang tersedia bagi pengguna jasa layanan. Kenyamanan tersebut didapat dari ketertiban dan keteraturan penataan ruangan dan bagian-bagian berdasarkan ruang lingkup kerjanya masing-masing. Di kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Simalungun sendiri, secara khusus tidak memiliki ruangan tunggu. Akan tetapi di depan loket pendaftaran terdapat beberapa jumlah kursi yang disediakan. Gterkadang peneliti amati bahwa tidak terlihat jelas perbedaan antara seseorang yang sedang mengurus sertifikat atau orang yang mempunyai kepentingan lain di Kantor Pertanahan tersebut. Sepertinya orang selalu lalu lalang dan keluar masuk begitu saja di kantor tersebut. Tidak seperti penyedia layanan bank yang selalu terlihat ruangan tunggu bagi pengguna jasanya dan memberikan nomor antrian sehingga mendapatkan kejelasan urutan giliran masing-masing. Ini dimungkinkan karena pengguna jasa tidak cukup banyak jika dilihat dari kunjungannya setiap hari. Sehingga tidak memerlukan ruang tunggu.

Kenyamanan yang lain dapat juga dilihat dari larangan-larangan seperti “dilarang merokok”. Ini dimaksudkan untuk memenuhi kenyamanan publik. Tetapi bentuk larangan-larangan yang dibuat terkadang tidak dipatuhi oleh para petugas dan juga pengguna jasa yang datang ke kantor Badan Pertanahan di Simalungun.

Ini terlihat tetap saja ada orang-orang yang merokok serta mengabaikan sama sekali bentuk larangan-larangan yang tertulis dan hanya terpaku di dinding.

Selama ini kenyamanan dari tingkat kebersihan kantor dapat terlihat melalui tingkat kebersihan, penataan, area parkir dan tempat ibadah. Ketersediaan fasilitas umum seperti toilet dan tempat ibadah sangat menunjang kenyamanan para pengguna jasa.

**10. Tangibles/bukti, yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik, peralatan yang dipergunakan, representasi fisik dari jasa**

Selain dari bukti-bukti kwitansi tersebut, para pegawai juga menunjukkan rasa tanggung jawabnya dengan melayani pengguna jasa sampai pada akhir penyelesaian atau terbitnya surat tanah. Jika terjadi kendala maka para pegawai akan dengan terbuka memberitahu permasalahan atau kendala-kendala yang dihadapi dalam proses penerbitan. Kemudian mereka juga dengan senang hati akan memberikan jalan keluar atau solusi atas permasalahan yang sedang dihadapi ketika dalam proses penerbitan surat tanah.

Sebagai pemilik tanah, kita harus mengetahui mengenai fisik dan kandungan materi sertipikat tanah, maka selanjutnya hal penting lain yang perlu dipahami adalah mengenai manfaat dari sebuah sertipikat tanah. Secara umum kita semua tahu bahwa kegunaan dari sebuah sertipikat tanah adalah sebagai alat bukti bahwa si pemegang atau orang yang namanya disebut dalam sertipikat tanah, adalah orang yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Namun, perlu juga untuk diketahui lebih jauh, bahwa sertipikat tanah merupakan bukti hak atas tanah yang paling kuat. Dalam arti, bahwa selama tidak ada alat bukti lain yang membuktikan ketidak-

benarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat tanah haruslah dianggap benar, dengan tidak perlu alat bukti tambahan. Sedangkan alat bukti lain, seperti misalnya, saksi-saksi, akta jual - beli dan surat – surat keterangan pejabat, hanya dianggap sebagai bukti permulaan yang harus dikuatkan oleh alat bukti lainnya.

Setelah lebih memahami mengenai manfaat dan kegunaan dari sebuah sertipikat tanah, maka apabila tanah anda belum bersertipikat segeralah anda memperkuat dokumen-dokumen tanah yang anda miliki dengan mengajukan permohonan penerbitan sertipikat kepada pejabat yang berwenang. Untuk itu, berikut di bawah ini saya sampaikan gambaran umum mengenai proses pengajuan atau permohonan penerbitan sertifikat tanah. Untuk memperoleh sertipikat tanah diperlukan upaya, waktu dan biaya yang tidak sedikit, mulai dari mengajukan permohonan, mempersiapkan bukti-bukti dan surat-surat yang diperlukan, serta menghadap pejabat-pejabat yang terkait. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah dengan mendatangi kantor pertanahan Kabupaten atau Kotamadya setempat untuk mendaftarkan tanah. Untuk ini anda diharuskan mengisi formulir – formulir tertentu yang disediakan dan melengkapi dokumen-dokumen yang terkait, seperti misalnya akta jual – beli, akta hibah, keterangan-keterangan pejabat atau dokumen-dokumen lain yang terkait.

Bagi pengguna jasa pelayanan publik yang hendak mengurus penerbitan sertipikat tanah untuk pertama kali, maka pertama kali kita harus datang ke bagian informasi. Disini terdapat pegawai khusus yang akan melayani anda. Para pegawai pada bagian informasi ini akan memberikan semua informasi mengenai persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi ketika seseorang akan mengajukan

permohonan penerbitan sertipikat tanah. di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun terdapat loket khusus untuk melayani pemohon yang hendak memasukkan berkas permohonan sertipikat tanah mereka.

Setelah semua persyaratan dipenuhi, selanjutnya anda tinggal menunggu penyelesaiannya, yang akan memakan waktu kurang lebihnya 3 atau lebih, bahkan untuk kasus – kasus pengurusan tanah tertentu - misalnya yang menyangkut kewenangan pejabat yang lebih tinggi - bisa lebih dari itu. Untuk berkas-berkas yang belum lengkap, maka permohonan yang didaftarkan tidak akan dapat diproses. Untuk hal demikian, kantor pertanahan Kabupaten Simalungun akan memberikan pemberitahuan secara tertulis, bahwa pemohon harus melengkapi berkas yang belum ada. Dalam pengurusan penerbitan sertipikat tanah memerlukan banyak biaya. Ketika semua berkas dinyatakan sudah lengkap, maka pemohon harus membayar biaya pengurusan. Standar biaya penerbitan surat tanah yang diurus sesuai dengan luas tanah yang akan disertipikatkan. Penjelasan mengenai besarnya biaya penerbitan sertipikat tanah tertuang dalam PP No.13 Tahun 2010 sesuai dengan keputusan Presiden (terlampir).

Sering juga ditemui permasalahan ditengah pemrosesan penerbitan sertipikat tanah, bisa saja tanah yang diurus sedang dalam sengketa. Maka dalam hal ini Kantor Pertanahan akan menghentikan sementara pengurusan penerbitan. Pihak Kantor Pertanahan akan mengkonsolidasikan kembali dengan pengguna jasa layanan mereka dengan cara memberi surat pemberitahuan secara tertulis. Dengan demikian akan diselesaikan permasalahannya terlebih dahulu, setelah tidak ada masalah lagi barulah dilanjutkan kembali proses penerbitannya.

Selama ini pelayanan publik milik pemerintahan selalu dicitrakan kurang baik, antara lain dengan munculnya permasalahan ketika hendak mengurus suatu penerbitan sertipikat. Namun, menurut sumber yang telah diwawancari terkait penerbitan sertipikat tanah di Kantor Pertnahan Kabupaten Simalungun tidak ditemukan kasus yang membelitkan pengguna jasanya dengan persyaratan-persyaratan tertentu. Misalnya dengan memberikan suatu hadiah dalam bentuk uang untuk memperlancar atau mempercepat penerbitan sertipikat tanah. Kejelasan tentang biaya yang akan dikeluarkan memudahkan pengguna jasa untuk mengetahui total pembayaran dalam pengurusan izin penerbitan sertipikat. Tidak ada lagi biaya yang dikeluarkan untuk sub seksi yang ada di Kantor Pertanahan tersebut.

Dalam memberikan jasa pelayanan, terkadang konsumen kesulitan untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas. Hal ini akan mengakibatkan munculnya *take and give* antara pemberi jasa dan pengguna jasa (Silalahi, 1989:13). Jika hal ini terjadi maka akan memunculkan adanya suap, sebab bagi orang-orang yang membayar uang suap dapat mempercepat kelambatan pelayanan yang diberikan. Kecepatan pekerjaan yang didasarkan atas suatu imbalan kepada pejabat atau pegawai yang melayani mereka, ini akan mengurangi rasa hormat pengguna jasa kepada institusi atau lembaga pemberi jasa tertentu.

Sebagaimana diungkapkan oleh Berry dalam Moenir (1998:98) bahwa dalam pemberian jasa pelayanan public terdapat salah satu dimensi yang melihat atau menilai mutu pelayanan dalam industry jasa, yaitu: "responsiveness" yang melihat bahwa instansi tertentu harus memiliki kebijakan untuk membantu konsumen dan

memberikan pelayanan yang cepat. Karena membiarkan konsumen menunggu tanpa alasan yang jelas akan menyebabkan terjadinya persepsi yang negatif terhadap kualitas pelayanan publik. Pada kejadian dalam memberikan pelayanan yang gagal, kemampuan untuk segera menanggulangi kejadian atau masalah tertentu, harus profesional dapat memberikan persepsi yang positif atas kualitas pelayanan.

Informasi atau pandangan-pandangan tentang suatu lembaga pemberi jasa pelayanan yang negatif dalam masyarakat terkadang membuat keengganan untuk mengurus mensertipikatkan tanahnya. Selain itu juga tingkat pendidikan juga dihubungkan dengan jenis pekerjaan responden dapat menyebabkan kenapa masih banyak masyarakat yang belum mendaftarkan tanahnya.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah 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. Dan pendaftaran secara sporadik 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 sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh

Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Susunan Panitia Ajudikasi tersebut adalah terdiri dari :

1. seorang Ketua panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional.
2. Beberapa orang anggota yang terdiri dari :
  - a) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah.
  - b) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah.
  - c) kepala Kesa/Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa /Kelurahan yang ditunjuknya.

Selama ini masih ada kesan bahwa untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah itu sulit, dan memakan waktu yang lama dan biaya sangat mahal. Secara objektif diakui tata cara memperoleh sertifikat hak atas tanah terikat dengan aturan birokrasi, dan dirasakan cukup berbelit-belit oleh orang awam. Keadaan yang demikian ini menimbulkan rasa enggan untuk mengurus sertifikat hak atas tanah, bila tidak benar-benar mendesak dibutuhkan. Demikian juga sering dirasakan bahwa jumlah biaya yang dikeluarkan, tenaga dan waktu yang dibutuhkan untuk mengurus sertifikat hak atas tanah itu, kadang kala tidak sebanding dengan manfaat langsung dari sertifikat hak atas tanah tersebut baginya.

Dengan telah diketahui tentang berbagai hal yang terdapat dalam pendaftaran tanah adalah sangat kompleks, sehingga untuk pemecahannya diperlukan upaya yang lebih terpadu, yang bertujuan bukan hanya untuk sekedar memperingan biaya

yang harus dikeluarkan oleh pemegang hak atas tanah. Upaya dimaksud hendaknya sekaligus melibatkan kerjasama yang baik antara pemerintah bersama dengan rakyat, khususnya pemegang hak atas tanah.

#### **D. Analisis Kualitas Pelayanan Publik**

##### **1. Nilai Rata-rata per Unsur Pelayanan**

Untuk menghimpun pendapat masyarakat atas pelayanan publik tertentu, dilakukan dengan menggunakan survai terhadap beberapa responden yang dinilai dapat mewakili pendapat/penilaian masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini, responden merupakan sampel, sementara masyarakat secara keseluruhan sebagai populasi.

Idealnya, responden ditentukan secara acak dari suatu populasi, yang ditentukan sesuai dengan cakupan wilayah pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Untuk memenuhi akurasi hasil tentang pendapatan tersebut, ditetapkan minimal 150 responden. Untuk merekam pendapat atau jawaban responden atas berbagai pertanyaan, digunakan kuesioner sebagai alat bantu pengumpulan data. Nilai per responden dapat dilihat pada Lampiran 1.

Berdasarkan pendapatan masyarakat/reponden, nilai total per unsur pelayanan dapat dilihat pada tabel 4.3. Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa nilai total tertinggi berada pada unsur keamanan pelayanan (U14) dengan nilai total 484. Sementara nilai total terendah berada pada unsur kewajaran biaya pelayanan (U10) dengan nilai total 380.

Jika nilai total per unsur pelayanan dibagi dengan jumlah responden, maka diperoleh nilai rata-rata per unsur pelayanan. Karena seluruh responden bersedia mengisi/menjawab kuesioner, maka urutan nilai rata-rata konsisten dengan nilai total. Nilai rata-rata tertinggi berada pada unsur keamanan pelayanan (U14) dengan nilai rata-rata 3,32. sementara nilai rata-rata terendah berada pada unsur kewajaran biaya pelayanan (U10) dengan nilai 2,53.

Tabel 4.3  
Nilai Total dan Nilai Rata-rata per Unsur Pelayanan

No.	Ui	Unsur Pelayanan	Nilai Total per Unsur Pelayanan	Nilai Rata-rata per Unsur Pelayanan
1	U1	Prosedur pelayanan	409	2,73
2	U2	Persyaratan pelayanan	443	2,95
3	U3	Kejelasan petugas pelayanan	445	2,97
4	U4	Kedisiplinan petugas pelayanan	454	3,03
5	U5	Tanggung jawab petugas pelayanan	440	2,93
6	U6	Kemampuan petugas pelayanan	454	3,03
7	U7	Kecepatan pelayanan	442	2,95
8	U8	Keadilan mendapatkan pelayanan	462	3,08
9	U9	Kesopanan dan keramahan petugas	442	2,95
10	U10	Kewajaran biaya pelayanan	380	2,53
11	U11	Kepastian biaya pelayanan	460	3,07
12	U12	Kepastian jadwal pelayanan	474	3,16
13	U13	Kenyamanan lingkungan	476	3,17
14	U14	Keamanan pelayanan	484	3,23

Berdasarkan nilai rata-rata tersebut pada Tabel 4.4, jawaban responden untuk masing-masing unsur berada pada kisaran “kurang baik” sampai “baik” dan “baik” sampai “sangat baik”. Jawaban responden tersebut secara umum mencerminkan tingkat kualitas pelayanan masing-masing unsur pelayanan. Tingkat kualitas pelayanan masing-masing unsur sangat penting untuk menentukan prioritas peningkatan pelayanan. Prinsipnya adalah memprioritaskan peningkatan pelayanan pada unsur yang mempunyai nilai paling rendah, sedangkan unsur yang mempunyai nilai cukup tinggi harus tetap dipertahankan.

Untuk menentukan prioritas peningkatan pelayanan di bidang penerbitan sertipikat tanah, di bawah ini disajikan nilai rata-rata per unsur pelayanan yang diurutkan dari yang terendah sampai yang tertinggi, sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 4.4

Tabel 4.4

Nilai Rata-rata per Unsur Pelayanan dari Nilai Terendah sampai Nilai Tertinggi

No.	Unsur Pelayanan	Nilai Rata-rata per Unsur Pelayanan	Kategori
1	Kewajaran biaya pelayanan	2,53	kurang baik – baik
2	Prosedur pelayanan	2,73	kurang baik - baik
3	Tanggung jawab petugas pelayanan	2,93	kurang baik – baik
4	Persyaratan pelayanan	2,95	kurang baik - baik
5	Kesopanan dan keramahan petugas	2,95	kurang baik - baik
6	Kecepatan pelayanan	2,95	kurang baik - baik
7	Kejelasan petugas pelayanan	2,97	kurang baik - baik

8	Kedisiplinan petugas pelayanan	3,03	baik – sangat baik
9	Kemampuan petugas pelayanan	3,03	baik – sangat baik
10	Kepastian biaya pelayanan	3,07	baik – sangat baik
11	Keadilan mendapatkan pelayanan	3,08	baik – sangat baik
12	Kepastian jadwal pelayanan	3,16	baik – sangat baik
13	Kenyamanan lingkungan	3,17	baik – sangat baik
14	Keamanan pelayanan	3,23	baik – sangat baik

Dari Tabel 4.9 di atas dapat dilihat bahwa 14 unsur yang ada dapat dibagi ke dalam 2 (dua) kelompok. Kelompok pertama adalah 7 (tujuh) unsur pelayanan yang bernilai antara 2 dan 3 (kurang baik sampai baik). Tujuh unsur pelayanan di bidang penerbitan sertipikat tanah pada kelompok pertama ini masih memerlukan peningkatan pelayanan. Tujuh unsur pelayanan tersebut secara berurutan adalah: (i) *kewajaran biaya pelayanan*, (ii) *prosedur pelayanan*, (iii) *tanggungjawab petugas pelayanan*, (iv) *persyaratan pelayanan*, (v) *kesopanan dan keramahan petugas*, (vi) *kecepatan pelayanan*, dan (vii) *kejelasan petugas pelayanan*.

Ketujuh unsur pelayanan tersebut masih berada pada kategori “kurang baik” sampai “baik”. Dengan kata lain, tujuh unsur pelayanan tersebut masih “kurang baik”. Namun karena nilainya sudah mendekati nilai 3, maka dengan sedikit saja perbaikan atau peningkatan pelayanan; akan masuk ke dalam kategori “baik”.

Kelompok kedua adalah 7 (tujuh) unsur pelayanan lainnya, yang bernilai antara 3 dan 4 atau masuk ke dalam kategori “baik” sampai “sangat baik”. Tujuh unsur pelayanan ini perlu dipertahankan, dan bahkan ditingkatkan. Karena belum ada unsur pelayanan di bidang penerbitan sertipikat tanah yang dipersepsikan oleh

masyarakat masuk kategori “sangat baik” dengan nilai 4, maka peningkatan unsur pelayanan yang sudah berkategori “baik” menjadi prioritas kedua. Tujuannya, agar beberapa unsur pelayanan dapat mencapai nilai 4 atau kategori “sangat baik”, secara bertahap.

Dari dua kelompok unsur pelayanan yang dikemukakan di atas, ada beberapa substansi penting yang perlu mendapat perhatian, antara lain:

- (1) Masyarakat mempersepsikan bahwa *kepastian biaya* mengurus sertipikat tanah masuk dalam kategori “baik” (dengan nilai 3,07). *Kepastian biaya pelayanan* merupakan kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan. Namun demikian, masyarakat menilai bahwa unsur *kewajaran biaya pelayanan* masuk dalam kategori “kurang baik” dengan nilai 2,53 yang merupakan nilai terendah dari 14 unsur. *Kewajaran biaya pelayanan* merupakan keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan. Dengan singkat dapat dikatakan, masyarakat menilai bahwa dalam mengurus sertipikat terdapat kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang ditetapkan. Akan tetapi menurut responden, besarnya biaya yang ditetapkan tersebut kurang terjangkau oleh masyarakat.

Menurut Widodo (2001:270-271), dalam masyarakat yang semakin dinamis dan semakin baik kehidupannya, dituntut pelayanan publik yang semakin profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, dan adaptif. Transparansi antara lain

mengandung arti kejelasan dan kepastian mengenai rincian biaya/tarif dan tata cara pembayarannya.

- (2) Masyarakat mempersepsikan bahwa dua unsur pelayanan yang berkaitan dengan mekanisme dan waktu masih dalam kategori “kurang baik” sampai “baik”. Unsur *prosedur pelayanan* memiliki nilai 2,75 dan merupakan unsur yang bernilai terendah kedua setelah *kewajaran biaya pelayanan*. *Prosedur pelayanan* merupakan kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan. Demikian halnya dengan unsur *kecepatan pelayanan*, masih bernilai 2,95. *Kecepatan pelayanan* merupakan target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit pelayanan. Antara prosedur dan kecepatan pelayanan memiliki korelasi yang positif. Semakin sederhana prosedur yang diterapkan, target waktu pelayanan kepada masyarakat semakin dapat dipenuhi.

Menurut Widodo (2001:270-271), transparansi juga mengandung arti keterbukaan tentang prosedur/tata cara persyaratan serta waktu penyelesaian. Disamping itu, kriteria ketepatan waktu mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditetapkan.

- (3) Lima unsur pelayanan yang berkaitan dengan petugas pelayanan masih menimbulkan sedikit paradoks atau kontadiksi. Pada satu sisi,

kedisiplinan dan kemampuan petugas pelayanan masuk kategori “baik” dengan nilai masing-masing 3,03. Artinya, petugas pelayanan di bidang penerbitan sertipikat tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun memiliki tingkat kesungguhan dalam memberikan pelayanan, terutama konsistensi waktu kerja. Disamping itu, petugas pelayanan memiliki tingkat keahlian dan keterampilan yang baik. Namun pada sisi yang lain, masyarakat mempersepsikan bahwa petugas pelayanan di bidang penerbitan sertipikat tanah masih kurang sopan dan kurang ramah, kurang bertanggungjawab, dan kurang jelas siap petugasnya, dengan nilai berturut-turut 2,95; 2,93; dan 2,97. Artinya, sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan masih kurang baik. Selain itu, kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam memproses dan menyelesaikan pelayanan, juga masih kurang baik. Terakhir, keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (termasuk nama, jabatan, kewenangan, dan tanggungjawabnya) masih dipersepsikan masyarakat ke dalam kategori kurang baik. Oleh karena itu, disiplin dan kemampuan yang telah dimiliki petugas pelayanan perlu dipadukan dengan peningkatan keramahan dan kesopanan, peningkatan tanggung jawab, dan memperjelas petugas pelayanan di bidang penerbitan sertipikat tanah.

Kasmir (2005:33-34) menyatakan bahwa pelayanan yang baik memiliki ciri tersendiri. Ada 2 (dua) faktor utama sebagai pendukung

yang berpengaruh langsung terhadap kualitas pelayanan yang diberikan. Faktor pertama adalah faktor manusia yang memberikan pelayanan. Manusia yang melayani pelanggan harus memiliki kemampuan melayani pelanggan secara tepat dan tepat. Disamping itu, karyawan (baca: petugas pelayanan) harus memiliki kemampuan dalam berkomunikasi, sopan santun, ramah dan bertanggungjawab penuh terhadap pelanggan.

Pelayanan yang baik juga harus didukung oleh tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung kecepatan, keepatan, dan keakuratan pekerjaan. Prasaranan dan sarana yang dimiliki juga harus dilengkapi oleh teknologi terkini. Akhirnya, prasarana dan sarana tersebut juga harus dioperasikan oleh manusia yang berkualitas pula. Jadi dapat dikatakan, kedua faktor tersebut saling menunjang satu sama lain.

- (4) Masyarakat mempersepsikan bahwa kepastian jadwal pelayanan sudah “baik” (dengan nilai 3,16). Kepastian jadwal pelayanan adalah pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Namun persyaratan pelayanan masih “kurang baik” (dengan nilai 2,95). Persyaratan pelayanan adalah persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan di bidang penerbitan sertipikat tanah. Berdasarkan pengalaman selama bertugas di BPN, penilaian masyarakat yang kurang baik terhadap persyaratan pelayanan tersebut lebih cenderung disebabkan oleh

kekurangsiapan masyarakat memenuhi berkas-berkas yang dipersyaratkan.

- (5) Hal positif yang patut diapresiasi adalah bahwa berdasarkan persepsi masyarakat yang pernah mengurus sertipikat tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun, pelayanan penerbitan sertipikat tanah dan suasana kantor memenuhi unsur-unsur keadilan, kenyamanan, dan keamanan. Artinya, pelaksanaan pelayanan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani. Dengan kata lain, tidak terdapat diskriminasi dalam pelayanan sertipikat tanah. Selain itu, Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun memiliki sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada masyarakat penerima pelayanan. Terakhir, masyarakat penerima pelayanan merasakan adanya jaminan keamanan lingkungan di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun, sehingga masyarakat merasa tenang dari risiko-risiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Hal tersebut selaras dengan pendapat Widodo (2001:276), yang mengatakan bahwa keadilan yang merata dalam pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat. Selanjutnya, Widodo (2001:276) juga menyatakan bahwa kriteria keamanan dan kenyamanan pelayanan juga mencakup pemberian kepastian hukum bagi masyarakat.

## 2. Nilai Rata-rata Tertimbang per Unsur Pelayanan

Berdasarkan hasil perhitungan indeks kepuasan masyarakat, jumlah nilai dari unit pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun diperoleh dari nilai rata-rata setiap unsur pelayanan. Sedangkan jumlah nilai rata-rata tertimbang diperoleh nilai rata-rata setiap unsur dikalikan dengan bobot nilai rata-rata tertimbang.

Setiap unsur pelayanan diberikan pembobot yang sama yaitu  $1/14$  atau  $0,071$ . Nilai rata-rata tertimbang setiap unsur pelayanan disajikan pada Tabel 4.5

Tabel 4.5  
Nilai Rata-rata Tertimbang setiap Unsur Pelayanan

No.	Ui	Unsur Pelayanan	Nilai Rata-rata Tertimbang per Unsur Pelayanan
1	U1	Prosedur pelayanan	0,19
2	U2	Persyaratan pelayanan	0,21
3	U3	Kejelasan petugas pelayanan	0,21
4	U4	Kedisiplinan petugas pelayanan	0,21
5	U5	Tanggung jawab petugas pelayanan	0,21
6	U6	Kemampuan petugas pelayanan	0,21
7	U7	Kecepatan pelayanan	0,21
8	U8	Keadilan mendapatkan pelayanan	0,22
9	U9	Kesopanan dan keramahan petugas	0,21
10	U10	Kewajaran biaya pelayanan	0,18

11	U11	Kepastian biaya pelayanan	0,22
12	U12	Kepastian jadwal pelayanan	0,22
13	U13	Kenyamanan lingkungan	0,23
14	U14	Keamanan pelayanan	0,23
Jumlah Nilai Rata-rata Tertimbang			2,97

## 2. Kualitas Pelayanan Penerbitan Sertipikat Tanah

Untuk memperoleh nilai IKM unit pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun maka nilai rata-rata tertimbang dijumlahkan untuk memperoleh jumlah nilai rata-rata tertimbang. Dari Tabel 4.5 di atas diperoleh jumlah nilai rata-rata tertimbang sebesar 2,97. Selanjutnya, untuk memudahkan interpretasi terhadap penilaian IKM yang memiliki kisaran antara 25 sampai 100, maka jumlah nilai rata-rata tertimbang atau IKM unit pelayanan tersebut dikonversi dengan nilai dasar 25. Hasil perhitungannya adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 \text{Kualitas Pelayanan} &= \text{IKM} = \text{Jumlah Nilai Rata-rata Tertimbang} \times 25 \\
 &= 2,97 \times 25 \\
 &= \mathbf{74,14}
 \end{aligned}$$

Dari hasil perhitungan tersebut diperoleh bahwa hasil konversi IKM adalah sebesar 74,14. Dengan demikian, nilai indeks pelayanan Kantor Pertanahan

Kabupaten Simalungun dapat disimpulkan dalam tabel 4.6

Tabel 4.6

## Kualitas Pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun Tahun 2008

No.	Uraian	Hasil	Keterangan
1	Kisaran nilai rata-rata setiap unsur pelayanan	<b>2,53 sampai 3,23</b>	Terendah: <i>kewajaran biaya pelayanan</i> Tertinggi: <i>keamanan pelayanan</i>
2	Jumlah nilai rata-rata tertimbang (IKM)	<b>2,97</b>	Nilai rata-rata setiap unsur dikali dengan 0,01
3	IKM terkonversi	<b>74,14</b>	Dikali nilai dasar 25
4	Kualitas pelayanan	<b>B</b>	Nilai persepsi = 3
			Nilai interval IKM = 2,51 – 3,25
			Nilai interval konversi IKM = 62,51 -81,25
5	Kinerja Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun	<b>BAIK</b>	

Dari Tabel 4.6 dapat dilihat bahwa meskipun per unit pelayanan masih ada yang bernilai persepsi kurang baik (kewajaran biaya pelayanan, prosedur pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, persyaratan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas, kecepatan pelayanan, dan kejelasan petugas pelayanan), namun secara rata-rata kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun masuk ke dalam kategori "baik". Kewajaran biaya pelayanan dianggap tidak jelas oleh para responden disebabkan karena biaya yang dikeluarkan untuk proses penerbitan sertifikat tanah tidak sesuai dengan ketentuan yang telah

ditetapkan sesuai anggaran 2011. Para responden mengaku biaya tidak sesuai dengan ketetapan pemerintah dalam hal penerbitan sertipikat tanah. Hal ini disebabkan karena tujuh unsur pelayanan yang dipersepsikan "baik" mampu menutupi kelemahan unsur pelayanan yang dipersepsikan "kurang baik". Namun demikian, unsur pelayanan yang dipersepsikan oleh masyarakat dalam kategori "kurang baik" pada saat ini perlu mendapat perhatian dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan secara berkala.

#### 4. Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan

Sebagaimana disebutkan di atas, ada tujuh unsur pelayanan yang memiliki nilai rata-rata lebih kecil dari 3 atau dipersepsikan masyarakat dalam kategori kurang baik. Sesuai dengan prinsip peningkatan kualitas pelayanan, dimana prioritas peningkatan pelayanan ditujukan pada unsur yang mempunyai nilai paling rendah, sedangkan unsur yang mempunyai nilai cukup tinggi (lebih besar dari 3) harus tetap dipertahankan.

Prioritas pertama peningkatan kualitas pelayanan adalah menyangkut kepada *kewajaran biaya pelayanan*. Unsur ini berkaitan dengan keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Unsur ini perlu mendapat perhatian serius dalam memperbaiki kualitas pelayanan instansi ini. Penerapan Peraturan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2008 secara konsisten dapat meningkatkan persepsi masyarakat terhadap unsur ini.

Prioritas berikutnya adalah peningkatan kualitas pelayanan pada unsur-unsur adalah: prosedur pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, persyaratan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas, kecepatan pelayanan, dan kejelasan petugas pelayanan.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Nilai rata-rata setiap unsur pelayanan berada pada kisaran 2,53 sampai 3,23. Nilai rata-rata terendah berada pada unsur kewajaran biaya pelayanan dan nilai rata-rata tertinggi berada pada unsur keamanan pelayan. Hal disebabkan karena biaya yang dikenakan kepada pemohon sampai pada akhir penerbitan tidak sesuai dengan ketentuan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah sesuai anggaran 2011.
- 2) Terdapat 7 (tujuh) unsur pelayanan yang bernilai antara 2 dan 3 (kurang baik sampai baik). Namun karena nilainya sudah mendekati nilai 3, maka dengan sedikit saja perbaikan atau peningkatan pelayanan; akan masuk ke dalam kategori "baik". Tujuh unsur pelayanan di bidang penerbitan sertipikat tanah ini masih memerlukan peningkatan pelayanan. Tujuh unsur pelayanan tersebut secara berurutan adalah: (i) *kewajaran biaya pelayanan*, (ii) *prosedur pelayanan*, (iii) *tanggungjawab petugas pelayanan*, (iv) *persyaratan pelayanan*, (v) *kesopanan dan keramahan petugas*, (vi) *kecepatan pelayanan*, dan (vii) *kejelasan petugas pelayanan*.
- 3) Terdapat 7 (tujuh) unsur pelayanan lainnya, yang bernilai antara 3 dan 4 atau masuk ke dalam kategori "baik" sampai "sangat baik". Tujuh unsur

pelayanan ini perlu dipertahankan, dan bahkan ditingkatkan. Ketujuh unsur bernilai lebih besar dari 3 adalah kedisiplinan petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kepastian biaya pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kepastian jadwal pelayanan, kenyamanan lingkungan, dan keamanan pelayanan.

- 4) Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) atau jumlah nilai rata-rata tertimbang adalah sebesar **2,97**.
- 5) Nilai Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) terkonversi adalah sebesar **74,14**.
- 6) Kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun masuk kategori "**B**".
- 7) Kinerja Kantor pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun adalah "**BAIK**".

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian seperti disajikan pada pembahasan, berikut ini disampaikan beberapa saran yang kiranya dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun secara berkala. Adapun sara-saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

- 1) Prioritas pertama peningkatan kualitas pelayanan adalah menyangkut kepada kewajaran biaya pelayanan. Unsur ini berkaitan dengan keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun. Penerapan Peraturan Kepala

BPN Nomor 6 Tahun 2008 secara konsisten dapat meningkatkan persepsi masyarakat terhadap unsur ini. Prioritas berikutnya adalah peningkatan kualitas pelayanan pada unsur-unsur prosedur pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, persyaratan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas, kecepatan pelayanan, dan kejelasan petugas pelayanan.

- 2) Tujuh unsur pelayanan yang memiliki nilai lebih besar dari 3 (kedisiplinan petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kepastian biaya pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kepastian jadwal pelayanan, kenyamanan lingkungan, dan keamanan pelayanan) perlu dipertahankan, dan bahkan ditingkatkan. Karena belum ada unsur pelayanan di bidang penerbitan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun yang dipersepsikan masyarakat masuk kategori “sangat baik” dengan nilai 4, maka peningkatan unsur pelayanan yang sudah berkategori “baik” menjadi prioritas kedua. Tujuannya, agar beberapa unsur pelayanan dapat mencapai nilai 4 atau kategori “sangat baik”, secara bertahap; untuk menuju pelayanan prima.

### C. Rekomendasi

1. Disarankan kepada pemerintah untuk membuat aturan yang memberikan sistem *reward* dan *punishment*
2. Dalam sistem karir hendaknya penilaian terhadap pegawai yang berprestasi berdasarkan penilaian objektif. Sehingga pegawai akan menunjukkan kinerja sesuai dengan kompetensinya masing-masing. Selain itu untuk

menghindari terjadinya KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) maka hendaknya dilakukan *Tour of Duty* setiap 1 tahun sekali.

3. Hendaknya pemohon tidak langsung berhubungan dengan pegawai dan tidak boleh masuk sembarangan dan juga tidak boleh main dari pintu belakang.
4. Seharusnya dibuka website secara on-line untuk mengetahui setiap perkembangan berkas dan proses penerbitan sertipikat, sehingga para pemohon dapat mengaksesnya langsung.

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, 1989. *Birokrasi* diterjemahkan oleh Rusli Karim dan Totok Daryanto. Yogyakarta : PT. Tiara Wacana.
- Armida S. Alisjahbana, 1998. *Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dalam Usaha Meningkatkan Pelayanan Publik Pada Abad XX*.
- Beetham, Lance dalam Nurhadiantono Suyanto. 1986. *Birokrasi Kepemimpinan dan Perubahan sosial di Indonesia*. Surakarta : Hapsara.
- Djamin, Awaloedin, 1998. *Penyempurnaan aparatur dan Administrasi Negara Republik*. Jakarta : Yayasan Pembinaan Manajemen - LAN RI.
- Elliasen, Kjell and Ian Kodiman, 1993. *Managing Public Organization*. London : Sage Publications  
Flynn, Norman 1990 *Public Sector Management Great Britain*: Mavester Wheat Sheaf
- Gaspersz, Vincent, 1999. *Manajemen Bisnis Total Dalam Era Global*. Jakarta: Gramedia.
- Gaspersz Vincent, 1996. *Manajemen Bisnis Total "Managemen Kualitas Penerapan Konsep-Konsep Kualitas dalam Manajemen Bisnis Total"*. Jakarta: Gramedia.
- Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya*. Bandung: Mandar Maju
- Islamy. Irfan. 1998. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Cetakan VII. Jakarta: Bumi Aksara.
- Juran, J.M., 1999. *Merancang Mutu baku "Ancangan Baru Mewujudkan Mutu Kedalam Barang dan Jasa"*. Buku ke 1, Seri Manajemen Pusat Pengembangan Manajemen. Jakarta.
- Kasmir, 2005. *Etika Customer Service*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Kristiadi, J.B. 1993. *Optimasi Sumber Daya Pembangunan Melalui Peningkatan Peran Swasta dalam Pembangunan Sektor Publik*. Jakarta: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi FISIP – UI.
- , 1998. *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Usaha Meningkatkan Pelayanan Publik Pada Abad XXI*. Bandung ; FISIP – UNPAD.

- Kumorotomo, Wahyudi. 1998. *Etika Administrasi Negara*. Cetakan II. Jakarta ; PT. Raja Grafindo Persada.
- Menteri PAN, 2003. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang *Pedoman Umum Peyelenggaraan Pelayanan Publik*. Jakarta.
- Menteri PAN 2005. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Nomor : KEP/25/PAN/2/2005 Tentang *Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*. Jakarta.
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. PT. Grasindo. Jakarta
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government ; How The Enter Preneurial Spirit is Transforming the Public Sektor*. New York ; Penguin Book.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1996. *Reinventing Bureaucracy; The Five Strategis For Reiventing Government*. Addison ; Wisley Publishing Company Inc.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1998. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta: LP3ES.
- Sitorus, Monang, 2008. *Pengukuran Indeks Pelayanan Publik, Syarat Menilai Kinerja Organisasi Publik*.Majalah Ilmiah VISI Universitas HKBP Nommensen, vol 1o (1) Pebruari 2008, 328-341
- Steers, Richard M. 1985. *Efektivitas Organisasi*. Diterjemahkan oleh Magdalena Jamin. Jakarta; erlangga.
- Sugiyono, 1998. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung ; Alfabeta.
- Suryawikarta, Bay. 1998. *Tanggungjawab Administrasi Negara Dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan melalui Penyempurnaan Kelembagaan, Ketatalaksanaan dan Sumber Daya Manusia*. Bandung ; LAN-RI Perwakilan Jawa Barat.
- Sudarsono Hardjosoekarto, dkk, 1998. *Strategi Pelayanan Prima*. Jakarta : LAN
- Thoha, Miftah. 1997. *Perseptif Perilaku Birokrasi*. Cetakan II. Jakarta ; CV. Rajawali.

Widodo, Joko, 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Penerbit Insan Cendekia.

Zeithmal, Valerie and Bitner, May Jo. 1996. *Service Marketing*. Mc Grow Hill International Editions.

Zeithmal, Valerie, Barry, Leonard I., and Parasuraman A. 1996., *The Behavioral Consequences of Service Quality* dalam "Journal of Marketing" 60 (31-46).

UNIVERSITAS TERBUKA

## LAMPIRAN

## 1. Perilaku Aparatur / Pegawai

Tabel 4.7  
Perilaku Aparatur

No	Pertanyaan	Responden									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Apakah pemberi jasa pelayanan bersikap disiplin?	Ya, disiplin dan ramah	Ya, disiplin	Ya	Ya, disiplin	Ya	Ya	Ya	ya	ya	Ya
2	Apakan anda mengalami kesulitan untuk menjumpai salah satu petugas ketika hendak mengurus sertipikat di BPN?	Tidak, karena mereka selalu ada	Tidak, karena mereka selalu ada	Ya	Ya	Ya,	ya	Ya	ya	ya	Ya
3	Pada waktu jam kantor (08.00-16.00 wib) apakah petugas masih berada di kantor?	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, tapi tidak seluruhnya pegawai ada ditempat	Ya	Ya, tapi tidak seluruhnya hadir	ya	Ya	ya

4	Bagaimana sikap para petugas ketika anda mengurus sertipikat di BPN Simalungun?	Mereka ramah dan memberikan penjelasan	Ya	Ya	Ya	Ya,terlebih dahulu memberikan penjelasan	ramah	ya	ya	ya	ya
5	Bagaimana seharusnya sikap pemberi jasa layanan kepada konsumen?	Ramah dan interaktif	Bersikap ramah	Ramah baik, sopan	Ramah, baik, sopan	Memberikan pelayanan yang baik	ramah	Ramah	Ramah	Ramah	Ramah

## 2. Kenyamanan

Tabel 4.8

Kenyamanan menurut Pengguna Jasa

No	Pertanyaan	Responden									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Apakah menurut anda suasana lingkungan disekitar kantor BPN, apakah tertib dan teratur?	Ya	Ya	Ya	Ya	Kurang	ya	ya	ya	ya	Ya
2	Apakah semua benda diletakkan pada posisi yang seharusnya?	Ya	ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya
3	Apakah disediakan ruang tunggu untuk para pengguna jasa layanan?	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya

4	Apakah ada himbauan dilarang merokok di ruangan kantor?	Ada, tp sebagian saja yang menaati	Ada	Ya	Ya	Ada, tapi tidak semuanya menaati	Ada, tapi tidak semuanya manaati	ya	ya	ada	Ada
5	Apakah dilingkungan sekitar kantor terlihat bersih?	Bersih	Bersih	Ya	Ya	Bersih	Bersih	bersih	bersih	bersih	bersih
6	Apakah terdapat parkir khusus untuk kendaraan?	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya
7	Apakah terdapat fasilitas toilet khusus untuk penggunaan jasa?	Ya	Ya	Ya	Ya	Ada, tapi kurang terpelihara	ada	ya	ada	ya	ya
8	Apakah juga terdapat tempat ibadah?	ya	Ya	ya	Ya	Ada	ada	ada	ada	ada	ya

### 3. Sistem dan prosedur pelayanan

Tabel 4.9

Sistem dan Prosedur Pelayanan

No	Pertanyaan	Responden									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Apakah untuk mengurus sertipikat tanah di BPN mudah atau tidak?	Ya, apabila kita melengkapi berkas	Ya	Sangat mudah	Ya, sangat mudah	Mudah	mudah	mudah	Mudah	ya	Ya
2	Apakah prosedurnya	Tidak	mudah	Ya	Ya	Tidak	mudah	mudah	mudah	mudah	Mudah

	mudah atau berbelit-belit?	berbelit-belit										
3	Apakah menurut saudara prosedur yang harus dilalui dalam pengurusan sertipikat mudah dipahami dan tidak menyulitkan anda?	ya	Mudah dipahami	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya	ya
4	Apakah anda pernah ditawarkan jasa untuk memudahkan pengurusan sertipikat oleh pegawai BPN setempat?	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Pernah	tidak	tidak	tidak	tidak	tidak	tidak
5	Apakah terdapat perbedaan antara pengguna jasa layanan yang bukan kerabat dan kerabat pegawai yang ada di BPN Simalungun?	Tidak, semua sama saja	tidak	Tidak	Tidak	Jelas, karena penempuhan proses lebih mudah	tidak	Jelas ada bedanya	tidak	tidak	tidak	tidak
6	Apakah jika terdapat hubungan kerabat maka segala urusan akan lebih mudah?	Tidak	Ya, karena ada bantuan	tidak	Tidak	Jelas berbeda, karena ada prioritas	ya	ya	tidak	ya	ya	ya

Tabel 4.10  
Kejelasan dalam Pelayanan Publik

No	Pertanyaan	Responden									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Apakah secara teknis dan administratif persyaratan-persyaratan yang diajukan dapat anda penuhi?	Ya	Ya	Ya	Ya	Tidak seluruhnya	ya	ya	ya	ya	ya
2	Ketika anda hendak mengurus sertipikat, apakah anda langsung mengetahui bagian-bagian yang menangani dan memberikan informasi penerbitan sertipikat?	Tidak, harus Tanya terlebih dahulu	Tidak, harus melalui pegawai	ya	Ya	Ya	tidak	tidak	ya	ya	ya
3	Menurut anda apakah pegawai yang ada di BPN pada umumnya berkompeten	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya

	terhadap tugas dan fungsinya masing-masing?										
4	Apakah pegawai mudah untuk ditemui?	Mudah	Ya	Ya	Ya	Ya	mudah	mudah	ya	ya	ya
5	Apakah terdapat transparansi biaya yang akan dikeluarkan untuk mengurus sertipikat tanah?	Ya	Ya	Tidak	ya	Ya	ya	ya	ya	ya	Ya
6	Apakah anda pernah diminta dana tambahan untuk melancarkan proses pengurusan sertipikat?	Tidak pernah	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	tidak	tidak	tidak	tidak	Tidak
7	Apakah terdapat kejelasan atau kepastian waktu yang diberikan oleh petugas tentang penyelesaian surat?	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya
8	Berapa lama	90 hari	Selambat-	90 hari	90 hari	90 hari	90 hari	3	3 bulan	3 bulan	3 bulan

	waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan atau menerbitkan surat?		lambatnya 90 hari kerja					bulan			
9	Apakah penerbitan sertipikat sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan?	ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya
10	Jika anda pernah mengalami penguluran waktu, alasan apa yang diberikan oleh petugas?	Pernah, alasannya karena banyak pemohon.	Alasannya karena menunggu giliran	Tidak pernah							
11	Apakah urusan-urusan yang ditetapkan sesuai prosedur yang ada dalam ketentuan BPN?	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	Ya
12	Apakah urusan sesuai dengan yang anda kehendaki?	Ya	Ya	Ya ya	ya	Ya	ya	ya	ya	ya	Ya
13	Apakah ketika anda bertransaksi	Ya	Ya	ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya

	terdapat prosedur yang jelas? Dan apakah setiap pembayaran harus dilakukan di kasir atau loket pembayaran?										
14	Apakah setiap transaksi diberikan tanda terima oleh petugas?	Ya	Ya	ya	ya	Ya	ya	ya	ya	ya	Ya
15	Apakah menurut anda para pegawai bertanggung jawab terhadap penyelesaian urusan? Misalnya jika terdapat kendala, maka para pegawai yang menangani urusan akan memberi penjelasan?	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya
16	Kendala-kendala apa saja yang	Tidak ada	Lamanya proses	Tidak	Tidak	Tidak	tidak	Tidak ada	Prosesnya lama	Prosesnya lama	Tidak ada

	pernah saudara hadapi dalam penerbitan sertipikat?		penerbitan								
17	Apakah para pegawai dapat memberikan solusi kepada anda tentang kendala-kendala yang sedang anda hadapi tentang sertipikat?	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya
18	Bagaimana cara mereka menyelesaikan keluhan yang dihadapi oleh pengguna jasa layanan?	Sesuai dengan prosedur, mis: memberikan penjelasan	Dengan mediasi	sabar	Sesuai prosedur	Sesuai prosedur	mediasi	sabar	mediasi	mediasi	mediasi

#### 4. Sarana dan Prasarana Pelayanan

Tabel 4.11  
Sarana dan Prasarana Pelayanan

No	Pertanyaan	Responden									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Apa saja kelengkapan sarana dan prasarana apa saja kerja yang ada di BPN?	Alat pengukur, mistar, komputer, dll	teknologi informasi	Lengkap	lengkap	Lengkap	Lengkap	Lengkap	lengkap	Lengkap	lengkap
2	Apa saja sarana dan prasarana yang mendukung terlaksananya kinerja di kantor?	Sistem informasi dan teknologi	Laptop, komputer, dll	Pengukur tanah, mistar, komputer, dll	Perlengkapan yang relevan	Pengukur tanah, mistar, meteran, dll	Mistar, ukuran, meteran, dll	Pengukur tanah dan benda yang berkaitan	Banyak, benda yang relevan	banyak	lengkap
3	Apakah jarak antara lokasi dan tempat tinggal pengguna jasa layanan mudah dijangkau?	Mudah, karena berada di pusat kota	mudah	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya
4	Apakah letak kantor cukup strategis?	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	ya	ya	ya	ya	ya
5	Bagaimana kondisi jalan menuju kantor?	Bagus	Bagus	Baik dan lancar	Baik	Baik	baik	baik	baik	baik	baik

6	Apakah terdapat angkutan umum menuju kantor BPN?	ya									
---	--	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

UNIVERSITAS TERBUKA