

**KINERJA PELAYANAN PUBLIK  
PADA KANTOR PERTANAHAN  
KABUPATEN PACITAN  
(Studi Kasus Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan)**

**TESIS**

Untuk memenuhi sebagian persyaratan  
dalam mencapai derajat Sarjana S2 / gelar Magister pada Program Magister Manajemen  
STIE WIDYA WIWAHA



Diajukan oleh :

**ARIEF KURNIAWAN**

**NPM : 151202853**

**PROGRAM MAGISTER MANAJEMEN  
STIE WIDYA WIWAHA  
YOGYAKARTA  
2016**

**TESIS**

**KINERJA PELAYANAN PUBLIK  
PADA KANTOR PERTANAHAN  
KABUPATEN PACITAN  
(Studi Kasus Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan)**

Oleh :

ARIEF KURNIAWAN

NPM : 151202853

Tesis ini telah dipertahankan dihadapan Dewan Penguji  
Pada Tanggal Januari 2017

Dosen Penguji I

Dosen Penguji II/Pembimbing

Prof. Dr. AbdulHalim, M.BA., Akt

Nur Widiastuti, SE, M.Si

dan telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
Untuk memperoleh gelar Magister

Yogyakarta, Januari 2017

Mengetahui,

**PROGRAM MAGISTER MANAJEMEN  
STIE WIDYA WIWAHA YOGYAKARTA**

**DIREKTUR**

## KATA PENGANTAR

Dengan memenjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT, karena atas limpahan Rakhmat dan RidhoNya, tesis yang BERJUDUL KINERJA PELAYANAN PUBLIK PADA KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN PACITAN dapat diselesaikan dengan baik.

Penulisan tesis yang dibuat dengan penuh ketekunan, ketelitian dan kesabaran dapat menjadi hikmah bagi penulis dan mudah-mudahan bermanfaat bagi orang lain.

Tesis ini telah memberikan pengalaman yang sangat berarti bagi penulis karena adanya pemahaman yang banyak tentang organisasi manajemen.

Sudah barang tentu di dalam penulisan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Tanpa bantuannya, dukungan serta dorongannya tesis ini tidak akan dapat terselesaikan dengan baik.

Oleh karena itu sudah sepantasnyalah jika pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih yang sebanyak-banyaknya kepada :

1. Ibu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, Ibu NGATMISIH, SH, M. Hum, atas kesempatan yang telah diberikan kepala penulis atas kepercayaan, bantuan, saran dan masukan serta kerja samanya dalam proses pencarian data dan segala informasi mengenai Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.
2. Dosen Pembimbing Bapak Prof. Dr. Abdul Halim, M.BA., Akt dan Ibu Nur Widiastuti, SE. M.Si. atas petunjuk-petunjuk dan pengarahannya selama penulis berada dalam bimbingannya.
3. Staf pengajar Magister Manajemen Kelas 15.1.B yang telah banyak meningkatkan kemampuan pemahaman dan penalaran penulis.
4. Rekan-rekan Mahasiswa Magister Manajemen Kelas 15.1.B yang telah memberikan bantuannya selama masa kuliah dan proses penulisan tesis.
5. Kepada istri, anak-anak serta seluruh keluargaku, terimakasih atas semua motivasi serta dukungan baik moril maupun material.

Semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi orang lain dan penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari kesempurnaan baik yang menyangkut kemampuan akademis maupun pengalaman empiris, berakibat pada kedangkalan analisis dan kurang sempurna penulisan ini semua disebabkan keterbatasan yang penulis miliki.

Pacitan, November 2016

Penulis.

**STIE Widya Wiwaha**  
**Jangan Plagiat**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	vii
DAFTAR GAMBAR .....	viii
INTISARI .....	ix
ABSTRACT .....	x
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah.....	5
C. Pertanyaan Penelitian.....	5
D. Tujuan Penelitian .....	6
E. Manfaat Penelitian .....	6
<b>BAB II : KERANGKA TEORI</b>	
A. TINJAUAN PUSTAKA .....	8
B. LANDASAN TEORI .....	9
1. Kinerja Pelayanan .....	9
2. Aparat Pelaksanaan Kegiatan Pelayanan .....	15
3. Iklim Organisasi .....	23
4. Definisi Operasional .....	29
<b>BAB III : METODE PENELITIAN</b>	
A. Metode Penelitian .....	32
B. Variabel Penelitian .....	33
C. Unit Analisis .....	37
D. Teknik Pengumpulan Data .....	37
E. Analisa Data .....	38
F. Tempat, Jadwal dan Anggaran Penelitian .....	38
<b>BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. KEBIJAKSANAAN BIDANG PERTANAHAN DAN KEGIATAN PELAYANAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN PACITAN .....	41
1. Kebijakan Bidang Pertanahan .....	41

2. Kegiatan Pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan .....	43
3. Proses Pengurusan Sertifikat .....	44
<b>B. ANALISA DAN INTERPRETASI .....</b>	<b>45</b>
1. Kinerja Pelayanan .....	45
a. Responsivitas .....	46
b. Responsibilitas .....	48
c. Akuntabilitas .....	52
d. Produktifitas .....	54
e. Kepuasan .....	60
2. Keterkaitan Faktor Aparat Pelaksana Kegiatan Pelayanan Terhadap Kinerja Pelayanan .....	61
a. Hubungan Antara Komitmen Moral Aparat Terhadap Kinerja Pelayanan .....	62
b. Hubungan Antara Konflik Kepentingan Terhadap Kinerja Pelayanan .....	64
c. Keterkaitan Faktor Iklim Organisasi Terhadap Kinerja Pelayanan .....	65
d. Interpretasi .....	68
 <b>BAB V. PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	70
B. Saran .....	71
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>74</b>
 Lampiran-lampiran .....	77

STIE Widya Wiwaha  
Jangan Plagiat

## DAFTAR TABEL

1. Tabel 1. Penyelesaian Produk Sertifikat Pendaftaran Pertama Kali dari Tahun 2012 sampai dengan 2016 .....54
2. Tabel 2. Penyelesaian Produk Peralihan dan Pembebanan Hak dari Tahun 2012 sampai dengan 2016 .....56
3. Tabel 3. Penyelesaian Permohonan Informasi Pertanahan dari Tahun 2012 sampai dengan 2016 .....57
4. Tabel 4. Penyelesaian Produk Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah/  
Pemecahan, Penggabungan dan Pemisahan Bidang Tanah dari Tahun 2012 sampai dengan 2016 .....58
5. Tabel 5. Jumlah Pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dari Tahun 2012 sampai dengan 2016 .....66

**STIE Widya Wiwaha**  
**Jangan Plagiat**

## DAFTAR GAMBAR

1. Gambar 1. Penyelesaian Produk Sertifikat Pendaftaran Pertama Kali dari Tahun 2012 sampai dengan 2016 .....	55
2. Gambar 2. Penyelesaian Produk Peralihan dan Pembebanan Hak dari Tahun 2012 sampai dengan 2016 .....	56
3. Gambar 3. Penyelesaian Permohonan Informasi Pertanahan dari Tahun 2012 sampai dengan 2016 .....	57
4. Gambar 4. Penyelesaian Produk Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah / Pemecahan, Penggabungan dan Pemisahan Bidang Tanah .....	59

**STIE Widya Wiwaha**  
**Jangan Plagiat**



## INTISARI

Penelitian ini mengambil topik tentang kinerja pelayanan publik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dengan studi kasus proses pelayanan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Dalam hal ini penulis bertujuan untuk mengetahui sejauh mana kinerja pelayanan publik serta upaya dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Penulis memiliki asumsi kinerja pelayanan dipengaruhi oleh beberapa faktor dan faktor-faktor tersebut dikedepankan menjadi variabel pengaruh (independent), meliputi aparat pelaksanaan layanan, dan iklim organisasinya.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dimana data yang dikumpulkan dari data primer dan data sekunder kemudian dianalisa secara kualitatif. Setelah dilakukan penganalisaan dapat diketahui bahwa kinerja pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan masih belum optimal dan belum sesuai dengan keinginan masyarakat secara ideal. Masih terdapat kekurangan yang dapat dilihat dari variabel aparat pelaksana layanan dan iklim organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

Dari variabel aparat pelaksana, yang dilihat dari dimensi komitmen moral aparat dan konflik kepentingan yang melibatkan aparat. Masih kurang maksimalnya komitmen moral aparat pelaksana kegiatan pelayanan dan terdapatnya berbagai konflik kepentingan yang melibatkan aparat, sebagai akibat dari kurangnya sarana dan sumber daya dan kelengkapan persyaratan dalam pengurusan sertifikat tanah, sangat mempengaruhi buruknya kinerja pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

Untuk itu kedepan sebagai upaya dalam meningkatkan mutu kinerja pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, maka pimpinan harus lebih meningkatkan motivasi kerja bawahannya agar lebih menunjukkan loyalitas dan dedikasi dalam melaksanakan tugasnya. Dengan cara melarang petugas/pegawai yang terlibat dalam pelayanan pertanahan menerima apapun dari masyarakat/pemohon, dan menindak tegas oknum aparat yang terang-terangan melanggarnya. Dengan demikian aparat dapat terhindar dari praktek kolusi dalam proses kegiatan pelayanan sertifikat pertanahan. Sehingga diharapkan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yang dikenal sebagai perantara/caloe dapat mengubah citranya menjadi Kantor Pertanahan yang bersih dan mengutamakan kinerja pelayanannya.

Kata Kunci : Kinerja Pelayanan, Aparat, Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan

## ASBTRACT

This research uses a topic which is about the quality of service of land affairs office with study case land certificate in Pacitan's land Affairs Office. In this case, the writer aimed to determine the extent to which the permormance of public service as well as efforts to improve the permormance of public services in the district land affairs office Pacitan. The writer has an assumption that the quality of services is influenced by some factors and these factors are moved to the front become influence variable (independent), comprise service executor apparat us and its organization's climate.

After being analized, we will know that the quality of land affirs office's service is still low and not appro. This research uses qualitative description method which all of the files are collected from primary and secondary file, then will be analized qualitatively. There are some deficiencies that are visible from variable of service executor apparatus and organization's climate of land Affairs Office of Pacitan City with social's desire ideally.

Looking at it from variabel of service if service executor apparatus, it is visible from dimension of morality commitment of apparatus and conflict of importance that involves apparatus. The low morality commitment of service executor apparatus and some conflict of importance which involve apparatus, caused by the length of bureaucracy chain in management handling of land certificate, really influence the badness of quality of land Affirs Office Service. The contribution factor or donation becomes the important role in handling on-time service and iti will be really felt by notary public employees of PPAT.

For the next step to the front, as an effort to increase the quality of the services of land affairs office, the leader has to increase work's motivation of his subordinates in order to show more loyalty and dedication in doing job, by forbididing tribute paid by any subjects from the clients. So the apparatus can be prevented from collusion practices in progress of is expected that land Affairs Office of Pacitan that is famous for illegal agent, can change it is image to be clean land Affairs Office and give top priority to its service's quality.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria.

Pada masa pemerintah saat ini fungsi dan tugas dari organisasi Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum digabung dalam satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Atas perubahan ini sejak 27 Juli 2016 Jabatan Kepala Badan Pertanahan Nasional dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang yaitu Bapak Sofyan Djalil, yang sebelumnya dijabat oleh Bapak Ferry Mursyidan Baldan.

Pada masa perkembangan zaman yang serba modernisasi dan serta perkembangan pembangunan yang makin berkembang ini, maka banyak dibutuhkan lahan dalam perkembangan pembangunan tersebut, maka tanah dalam hal ini memiliki arti penting dan fungsi yang sentral dalam penggunaannya. Selain memiliki fungsi sosial, ekonomi, serta budaya, tanah juga mempunyai fungsi politik dalam penggunaannya, maka dari itu banyak kalangan yang tidak dapat dipungkiri dalam pelaksanaan pembangunan tersebut yang ikut berkecimpung didalamnya.

Semakin banyak pembangunan yang dilaksanakan semakin banyak pula jumlah lahan yang dibutuhkan dalam pelaksanaannya. Padahal tanah memiliki sifat yang tetap dan tidak bertambah, sedangkan kebutuhan akan tanah itu sendiri semakin hari semakin bertambah seiring dengan berkembangnya zaman dan kemajuan-kemajuan pembangunan seperti sekarang ini.

Dari berbagai aspek perkembangan pembangunan yang ada, juga dapat merubah pola hidup ataupun pola berfikir masyarakat luas baik masyarakat pedesaan maupun masyarakat perkotaan pada umumnya. Dari yang semula masyarakat Indonesia memiliki sifat kegotong-royongan serta rasa kekeluargaan yang sangat kental sekarang banyak dijumpai masyarakat yang cenderung hidup dengan sifat individual. Hal ini dikarenakan kebutuhan hidup dari masyarakat itu sendiri yang semakin hari semakin bertambah dengan seiring berkembangnya zaman maupun dengan adanya perkembangan teknologi.

Adanya perubahan sikap yang demikian dapat dimaklumi karena tanah bagi masyarakat Indonesia merupakan sumber kemakmuran dan juga kesejahteraan dalam kehidupan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tanah bagi masyarakat Indonesia merupakan salah satu hal yang amat penting guna menjamin kelangsungan hidupnya. Menyadari akan fungsi tersebut maka pemerintah berusaha meningkatkan pengelolaan, pengaturan dan pengurusan di bidang pertanahan yang menjadi sumber kemakmuran dan kesejahteraan sesuai dengan ketentuan pemerintah yang berlaku.

Untuk mengatur tanah-tanah yang ada di Indonesia ini, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Pokok Agraria yaitu Undang-Undang No 5 Tahun 1960 yang dikeluarkan pada tanggal 24 September 1960. Ketentuan lebih lanjut mengenai Undang-Undang Pokok Agraria ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan 2 (dua) kewajiban pokok yaitu :

1. Kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.
2. Kewajiban para pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak atas tanah yang di pegangnya.

Dengan pendaftaran hak atas tanah berarti pihak yang didaftarkan akan mengetahui subyek atas tanah dan obyek hak atas tanah yaitu mengenai orang yang menjadi pemegang hak atas tanah itu, letak

tanahnya, batas-batas tanahnya serta panjang dan lebar tanah tersebut. Hasil akhir dari pendaftaran hak atas tanah dinamakan “Sertifikat Tanah”. Untuk mewujudkan harapan-harapan yang ingin dicapai sebagaimana yang telah ditetapkan pada kebijaksanaan catur tertib bidang Pertanahan tersebut, maka dalam kenyataan praktek sehari-hari, Kantor Pertanahan sebagai institusi resmi pemerintah yang berwenang mengatur dan mengeluarkan sertifikat tanah, dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari tidak luput dari perhatian publik berkaitan dengan kinerja pelayanan yang mereka berikan bagi masyarakat yang menggunakan jasanya.

Permasalahan dalam hal pelayanan tersebut memiliki dimensi yang sangat luas dengan aneka ragam corak pelaksanaan diberbagai keadaan. Barangkali jika kita mampu mengukur kondisi kinerja pelayanan publik, dalam hal ini tentunya bukan hanya pada Kantor Pertanahan saja tetapi pada setiap institusi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan publik yang berlaku di lingkungan masing-masing, maka hasilnya adalah suatu rasa frustrasi yang tidak kunjung habisnya. Kalau kita sebentar pergi ke negara tetangga dan merasakan kinerja pelayanan publik mereka, kiranya rasa frustrasi tersebut semakin menjadi-jadi karena seakan-akan untuk kita menjadi sangat tidak mampu memberikan pelayanan yang berkinerja kepada masyarakat.

Sebagai contoh untuk memperlihatkan gambaran kinerja pelayanan publik di Republik ini, yang dalam hal ini sesuai dengan penelitian yang akan dilaksanakan maka difokuskan pada pelayanan Kantor Pertanahan. Dikutip dari situs [Lapor.go.id](http://Lapor.go.id) atas laporan Sdr. Sutrisno Tanggal 16 April 2016 . 09.41 WIB Kategori Pertanahan area Kediri, Pemohon penerbitan sertifikat pengganti di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kediri Jawa Timur, pada awal pengurusan datang ke bagian Informasi, kemudian disarankan menemui Bpk. Toni di bagian HTPT, lalu diberi tahu untuk biaya sekitar Rp.7.500.000,-. Biaya tersebut diserahkan ke Bpk. Toni sejak sekitar bulan Juni 2015 dan

berkas-berkas sudah dipenuhi serta sudah di daftarkan dengan no berkas 38470/2015, akan tetapi sampai saat ini sertifikat belum jadi dan masih dalam proses. Bahkan sudah dilaporkan ke bagian Pengaduan, tetapi tidak ada tindak lanjutnya. Begitu pula dengan yang terjadi di Kabupaten Bandung Barat yang dikutip dari situs Lapor.go.id atas laporan Sdr. Luciana Kardjono Tanggal 14 Mei 2016 . 08.37. Laporan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN tentang keluhan atas kelambatan administrasi dalam pembuatan pemisahan (splitting) sertifikat tanah di daerah Cigugurgirang, Kecamatan Parongpong, Kabupaten Bandung Barat, Provinsi Jawa Barat. Surat permohonan tersebut atas nama Ipah Yuningsih, Hak Milik 10.31.02.06.1.01776 dengan nomor resi pendaftaran: 18529/2015 dan waktu pengajuan bulan Agustus 2015, hingga saat ini (1 Mei 2016, atau sudah sembilan bulan), proses belum selesai. Menurut sepengetahuan Pemohon dan berdasarkan informasi dari pihak BPN, proses splitting paling lama adalah 3 (tiga) bulan. Semua proses pengukuran tanah sudah selesai dilakukan sebelum November 2015. Ketika ditanyakan kembali pada pihak BPN Kabupaten Bandung Barat pada bulan Maret 2016, jawabannya adalah belum bisa dipastikan.

Berikut ini wawancara yang dilakukan dengan seorang pemohon, yang sedang mengurus sertifikat sebidang tanahnya di Desa Pringkuku, Kecamatan Pringkuku sebagai berikut:

“ Saya sudah mengurus sertifikat tanah saya 5 bulan lalu, tapi sampai saat ini belum selesai. Ternyata setelah saya tanyakan pendaftarannya baru dilaksanakan 1 bulan lalu . Memang salah saya kenapa saya mengurus sertifikat tidak langsung ke Kantor Pertanahan dan uang pendaftarannya juga saya serahkan kepada perantara. Disini saya mau mengadu tapi pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan juga gak bisa mempercepat, karena pengumumannya memerlukan waktu 60 hari ke depan .” (wawancara 1 Agustus 2016 ).

Dari beberapa contoh kasus di Kantor Pertanahan ini menunjukkan bahwa permasalahan pelayanan publik dalam pembuatan sertifikasi tanah merupakan salah satu permasalahan pokok bagi institusi tersebut yang harus segera diatasi. Agar tidak mendapat sorotan yang lebih jauh di era reformasi ini maka kinerja pelayanan di Kantor Pertanahan harus segera di evaluasi, sehingga hambatan-hambatan yang mempengaruhi kinerja pelayanan pada Kantor Pertanahan dapat ditemukan dan diatasi. Disamping itu image masyarakat yang berkembang bahwa melakukan pengurusan sertifikat di Kantor Pertanahan itu mahal dan lama akan dapat dihilangkan dari pemikiran masyarakat luas.

Tertarik dengan masalah biaya dan waktu dalam pengurusan sertifikat tanah selama ini, maka penelitian ini memfokuskan pada kinerja pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Sebagai alasan utama adanya keinginan dari masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan cepat sesuai dengan jadwal pelayanan tanpa adanya pungutan-pungutan liar dari oknum yang tidak bertanggung jawab sesuai dengan semangat reformasi. Belum konsistennya pelaksanaan reformasi pelayanan pertanahan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, Ngatmisih, SH. M.Hum setelah di konfirmasi berjanji tidak akan memberikan toleransi, karena ada sanksi administratif. Jika beliau menemukan penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Kantor Pertanahan di daerahnya. Warga juga diminta secara proaktif memberikan informasi yang lengkap atau bersedia menjadi saksi apabila ada aparat Kantor Pertanahan yang menyimpang, seperti meminta pungutan di luar ketentuan.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan dalam sebuah rumusan masalah yang nantinya akan dipecahkan ataupun dijelaskan pada bab berikutnya.

Pada kasus yang terjadi dalam penulisan ini masalah yang terjadi dalam pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan adalah

belum sesuai kinerja pelayanan dengan prosedur yang telah ditetapkan. Walaupun kasus ini tidak terjadi pada semua proses pelayanan pendaftaran, namun hal ini bisa mempengaruhi penilaian masyarakat bahwa pelayanan pengurusan proses pendaftaran sertifikat di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan terkesan berbelit-belit, mahal dan membutuhkan waktu lama.

### **C. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka pertanyaan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kinerja pelayanan publik yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan ?
2. Bagaimana upaya untuk meningkatkan kinerja pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan ?

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kinerja pelayanan publik yang telah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dan pelayanan dimaksud apakah sudah sesuai dengan prosedur yang ada atau belum.
2. Untuk menentukan upaya meningkatkan kinerja pelayanan dengan mencari faktor-faktor yang dapat menjadi penghambat dalam pelaksanaan pelayanan publik dan sekaligus mencari faktor-faktor yang dapat menjadi pendorong agar pelayanan yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan lebih dapat efektif dan efisien. Serta membantu menawarkan memberikan suatu solusi yang intinya dapat membantu kelangsungan dan kelancaran pelaksanaan pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.



## **E. Manfaat Penelitian**

1. Menjadi sarana pembelajaran, menambah pengetahuan dan wawasan yang berguna bagi banyak kalangan yang membaca tesis ini kelak. Disamping itu dapat dijadikan sebagai wahana untuk mengaplikasikan teori yang telah diperoleh selama studi di Perguruan Tinggi dengan kasus-kasus nyata di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.
2. Sebagai bahan pertimbangan peningkatan kualitas dan efisiensi waktu pelayanan dan memberikan tambahan informasi sebagai bahan pertimbangan dan kontribusi dalam memutuskan kebijakan strategis pada lembaga Badan Pertanahan Nasional pada umumnya.
3. Dijadikan pembanding untuk penelitian dalam tema yang sama dan sebagai bahan informasi untuk penelitian selanjutnya serta memperkaya ilmu pengetahuan dalam bidang manajemen SDM.
4. Dijadikan acuan untuk membantu kelancaran kegiatan pelayanan dan diusulkan untuk dasar penyusunan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan (SOPP) pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

## BAB II KERANGKA TEORI

### A. TINJAUAN PUSTAKA

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah akan mempengaruhi minat para masyarakat dan investor dalam menanamkan modalnya di suatu daerah. Masyarakat dan dunia usaha menginginkan pelayanan yang cepat, tepat, mudah dan murah serta tarif yang jelas dan pasti. Oleh karena itu Pemerintah telah menyusun Standard Pelayanan dan Biaya bagi Badan Pertanahan Nasional yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor.128 Tahun 2015 sehingga Badan Pertanahan Nasional yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk penerbitan Sertifikat dan perubahannya dapat memberikan pelayanan terbaik dan masyarakat dapat dengan jelas mengetahui subyek atas tanah dan obyek hak atas tanah, letak tanahnya, batas-batas tanahnya serta panjang dan lebar tanah tersebut. Deregulasi dan Debirokratisasi mutlak harus terus menerus dilakukan oleh Pemda, serta perlu dilakukan evaluasi secara berkala agar pelayanan publik senantiasa memuaskan masyarakat.

Ada hasil penelitian tentang kualitas pelayanan yang perlu dijadikan pedoman oleh pemerintah dalam melayani masyarakat di daerah, Studi Internasional menyatakan bahwa 3-6 dari 10 pelanggan akan bicara secara terbuka kepada umum mengenai perlakuan buruk yang mereka terima. Pada akhirnya 6 dari 10 pelanggan akan mengkonsumsi barang atau jasa alternative (Pabtius D, Soeling 1997). Hasil studi *The Tehnical Assistens Research Program Institute* menunjukkan :

- 95 % dari pelanggan yang dikecewakan tidak pernah mengeluh kepada perusahaan.
- Rata-rata pelanggan yang complain akan memberitahukan kepada 9 atau 10 orang lain mengenai pelayanan buruk yang mereka terima.

- 70% pelanggan yang complain akan berbisnis kembali dengan perusahaan kalau keluhannya ditangani dengan cepat (Pantius D. Soeling, 1997).

Dengan demikian pelayanan memegang peranan yang sangat penting dalam menjaga loyalitas konsumen, demikian pula halnya pelayanan yang diberikan oleh Kantor Pertanahan sebagai institusi resmi pemerintah yang berwenang mengatur dan penerbitan sertifikat tanah, dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari tidak luput dari perhatian publik berkaitan dengan kinerja pelayanan yang mereka berikan bagi masyarakat yang menggunakan jasanya, sehingga harapan-harapan yang ingin dicapai sebagaimana yang telah ditetapkan pada kebijaksanaan catur tertib bidang Pertanahan tersebut dapat terwujud.

## **B. LANDASAN TEORI**

### **1. Kinerja Pelayanan**

Dilihat dari ilmunya, administrasi merupakan kegiatan pelayanan dan memang salah satu fungsi pemerintah dalam pembangunan adalah menyelenggarakan pelayanan publik. Sondang P Siagian mengatakan, teori klasik ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*) sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).

Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparatur pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggung jawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut (Siagian, 1992). Istilah lain yang sejenis dengan pelayanan itu adalah pengabdian dan pengayoman. Dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat

memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil. Administrator lebih menekankan pada mendahulukan kepentingan masyarakat/umum dan memberikan service kepada masyarakat daripada kepentingan sendiri (Thoha, 1991).

Menurut Syahrir, pelayanan publik adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta yang menghasilkan barang atau jasa, yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik (Syahrir dalam Prisma No. 12, 1986). Hampir sama dengan apa yang di ungkapkan oleh Syahrir juga dinyatakan oleh Miftah Thoha, pelayanan sosial merupakan suatu usaha yang dilakukan seseorang atau kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu (Thoha, 1991). Sedangkan berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata laksana Pelayanan Umum, disebutkan pengertian pelayanan umum sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat maupun di daerah dan di lingkungan BUMN/BUMD, dalam bentuk barang/jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Moenir, 1992).

Guna menemukan formula dan metode yang tepat dalam upaya melakukan perbaikan dan meningkatkan kinerja pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi publik, maka dibutuhkan penilaian terhadap kinerjanya sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi publik dalam mencapai misinya.

Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Selain itu, penilaian terhadap kinerja pelayanan juga penting untuk memberikan tekanan kepada pejabat yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan tersebut.

Patut disayangkan kenyataan penilaian terhadap kinerja pelayanan organisasi publik masih amat jarang diselenggarakan. Berbeda dengan sektor privat yang kinerjanya dengan mudah bisa dilihat dari profitabilitas yang diperolehnya, sementara organisasi publik tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan informasi mengenai kinerja pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi publik sukar didapatkan oleh pengguna jasa. Bahkan boleh dikatakan informasi yang akurat dan bisa dengan mudah di akses oleh publik mengenai kinerja pelayanan sebuah organisasi publik belum tersedia di dalam masyarakat, walaupun ada hanya sebatas berita tentang ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan birokrasi di media massa. Terbatasnya informasi mengenai kinerja pelayanan publik terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai hal yang penting oleh pemerintah, dan tidak tersedianya informasi mengenai indikator kinerja birokrasi publik dapat dijadikan bukti bahwa pemerintah belum serius menangani dan memprioritaskan kinerja pelayanan publik sebagai agenda kebijakan yang utama.

Faktor lain yang menyebabkan sulit didapatkan keterangan dan informasi mengenai kinerja pelayanan publik dikarenakan begitu kompleksnya indikator kinerja, yang biasa digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik. Hal ini disebabkan oleh *Stakeholders* yang sangat banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda pada birokrasi publik. Kondisi ini kontras dengan sektor privat yang indikator kinerjanya relatif lebih sederhana. Kesulitan lainnya dalam mengukur kinerja birokrasi publik adalah dikarenakan tujuan dan misi birokrasi publik. Seringkali menjadi absurd dan tidak jelas karena sifatnya multi dimensional. Kenyataan bahwa birokrasi publik memiliki stakeholders yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu dengan yang lainnya membuat birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas.

Konsekwensinya, Indikator pengukuran kinerja bagi tiap-tiap stakeholders juga berbeda-beda. Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Beri (1990) mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui

aspek fisik pelayanan yang diberikan, seperti tersedianya gedung pelayanan yang representative, fasilitas pelayanan berupa televisi, ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi canggih, misalnya komputer, penampilan aparat yang menarik di mata pengguna jasa, seperti seragam dan aksesoris, serta berbagai fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.

Namun demikian menurut Dwiyanto (2002) ada beberapa indikator yang dapat digunakan mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu sebagai berikut :

1. Responsivitas
2. Responsibilitas
3. Akuntabilitas
4. Produktivitas
5. Kinerja Layanan

Sementara itu Kumurotomo (1996) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain adalah :

1. Efisiensi
2. Efektivitas
3. Keadilan
4. Daya Tanggap

Dari indikator kinerja organisasi pelayanan publik yang dikemukakan oleh Kumurotomo tersebut, dihubungkan dengan pendapat Dwiyanto (2002) yang menyatakan, bahwa penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki kewenangan monopolis sehingga para pengguna tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Akibatnya, dalam proses pelayanan birokrasi

publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasan terhadap pelayanan. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target semata. Sekarang ini sebaiknya kinerja harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat agar didapatkan hasil atau terdapat hubungan antara penggunaan pelayanan oleh publik dengan kepuasan terhadap pelayanan yang diberikan. Tentunya suatu kegiatan organisasi publik akan memiliki kinerja yang tinggi, kalau kegiatan yang dilaksanakan dan dijalankan tersebut dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Norma Ayu Permana, dengan Judul Kinerja Pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan (2009) menunjukkan bahwa kinerja pelayanan yang diberikan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan masih menunjukkan hasil yang kurang optimal, meskipun berbagai kebijakan telah diambil produktifitas belum optimal dan perlu segera ditingkatkan.

Dengan demikian dalam penelitian ini, penulis akan lebih menekankan pengukuran kinerja pelayanan pada indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa sebagaimana pendapat Dwiyanto (2002). Untuk itu penulis menetapkan indikator-indikator pengukuran kinerja pelayanan organisasi publik sebagai berikut : Responsivitas, Responsibilitas, Akuntabilitas, Produktifitas dan kepuasan pelanggan. Untuk memperjelas penggunaan indikator tersebut, berikut ini dikemukakan satu persatu penjelasan konsep dari masing-masing indikator tersebut.

#### 1. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi

masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

## 2. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990). Oleh sebab itu, responsibilitas biasa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

## 3. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah para pejabat politik tersebut selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

## 4. Produktifitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektifitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas ini dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office (GAO)* mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar



pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

#### 5. Kepuasan Pelanggan

Kehadiran organisasi publik adalah suatu alat untuk memenuhi kebutuhan dan melindungi kepentingan publik. Jadi kinerja pelayanan publik dapat dikatakan berhasil apabila ia mampu mewujudkan apa yang menjadi tugas dan fungsi utama dari organisasi yang bersangkutan. Untuk itu maka, organisasi maupun karyawan yang melaksanakan suatu kegiatan harus selalu berorientasi dan berkonsentrasi terhadap apa yang menjadi tugasnya. Termasuk didalamnya untuk mengeksploitasi segala sumber daya yang dimiliki karyawan guna menunjang pelaksanaan kegiatan organisasi untuk memuaskan pengguna jasa. Apabila pengguna jasa merasa puas, inilah hasil atau profit dari organisasi pelayanan publik.

## **2 Aparat Pelaksana Kegiatan Pelayanan**

Usaha peningkatan kinerja pelayanan publik tanpa mengikut sertakan aparaturnya akan tidak berhasil. Selaku tenaga operasional dari suatu bentuk pelayanan umum, baik buruknya pelayanan umum tadi sangat tergantung pada penampilan aparaturnya, di samping faktor lainnya, seperti kinerja peraturan dan program kerjanya. Didalam pelayanan umum, aparatur sering dituduh sebagai penyebab timbulnya berbagai ketidakpuasan terhadap bentuk pelayanan umum. Kultur birokrasi pemerintahan yang seharusnya lebih menekankan pada pelayanan masyarakat ternyata tidak dapat dilakukan secara efektif oleh birokrasi di Indonesia. Namun mereka tidak dapat disalahkan sepenuhnya, hal ini karena sikap dan perilaku mereka tidak terlepas dari pengaruh atas sistem kemasyarakatan di Indonesia. Menurut Dwiyanto (2002), secara struktural, kondisi tersebut merupakan implikasi dari sistem politik Orde Baru yang telah menempatkan birokrasi lebih sebagai agen pelayanan publik, sedangkan secara kultural, kondisi tersebut lebih disebabkan akar sejarah kultural feodalistik birokrasi.

Sentralisme dalam birokrasi telah menyebabkan terjadinya patologi dalam bentuk berbagai tindak penyimpangan kekuasaan dan wewenang yang dilakukan birokrasi (Dwiyanto, 2000). Patologi birokrasi muncul karena norma dan nilai-nilai yang menjadi acuan bertindak birokrasi lebih berorientasi keatas, yaitu pada kepentingan politik kekuasaan, bukannya kepada publik. Sehingga wajar saja jika kenyataannya saat ini pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintah masih jauh dari harapan. Aparat dianggap kurang profesional, berbelit-belit, disiplin kerja rendah, dan sebagainya yang menunjukkan seakan-akan justru aparatlah yang minta dilayani, bukan warga masyarakat.

Situasi seperti ini menuntut pemerintah untuk lebih meningkatkan aparturnya, seperti yang diungkapkan Sondang P Siagian, bahwa untuk melaksanakan tugas dalam pelayanan ini maka pemerintah perlu meningkatkan aparturnya, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, untuk memenuhi tugasnya yang semakin kompleks (Siagian, 1972). Hal senada dikatakan oleh Muhammad Nadjib, yaitu bahwa kondisi yang demikian menuntut aparaturnya yang memiliki visi inovatif, profesional, serta memiliki daya tanggap yang tinggi untuk menciptakan sistem pelayanan umum menjadi lebih adil dan dapat dinikmati secara merata oleh masyarakat luas (Nadjib dalam forum komunikasi Pasca Sarjana Pemda Kalbar, 1996).

Berkaitan dengan hal tersebut Kumorotomo (1996) menyatakan, yang terpenting dalam peningkatan kinerja pelayanan publik adalah menegakkan dan menguatkan dasar fondasi aparat birokrasi pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan, karena kebenaran yang ada dalam diri setiap aparat dan sama sekali tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan yang diambil. Penegakkan dan penguatan melalui pendekatan ini, dilakukan dengan nilai-nilai moral yang mengikat. Tugas pejabat atau aparat pemerintah tidak bisa disebut mudah. Sebagaimana banyak ungkapan bahwa setiap orang yang menerima suatu pekerjaan harus bersedia menerima tanggung jawab yang menyertainya dan mau menanggung konsekuensi

atas setiap kegagalan yang mungkin terjadi, maka pejabat negarapun harus memikul tanggung jawab seperti itu.

Hal yang sama berlaku untuk para pegawai negeri pada eselon yang lebih rendah. Tak seorangpun dapat menghindar dari pernyataan bahwa para pegawai negeri harus melakukan apa yang menjadi harapan rakyat, menaati kaidah hukum, menaruh perhatian terhadap keprihatinan dan masalah-masalah warga negara, dan mengikuti pola perilaku etis tanpa cacat. Dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang ditugaskan, kebanyakan isu akan muncul bilamana seorang aparat tidak dapat memuaskan setiap orang. Karena cara-cara dan sikap yang dilakukan setiap aparat pelaksana pada organisasi publik ketika berhadapan dengan masyarakat pengguna jasanya, akan selalu disertai risiko bahwa ia mengecewakan atau membuat marah sebagian warga negara dan sekaligus memuaskan warga negara yang lain.

Sekarang kita melihat bahwa aparatur negara yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah memiliki posisi penting dalam kaitannya dengan masalah-masalah kemasyarakatan. Kebijakan-kebijakan yang diambil olehnya akan berdampak luas manakala keputusan itu bertalian dengan hajat hidup masyarakat luas. Rasionalitas saja terkadang tidak mampu untuk menjawab kebutuhan-kebutuhan hakiki orang banyak dan tidak jarang keputusan-keputusan yang baik harus menyertakan pengalaman, intuisi dan hati nurani. Ditambahkan oleh Kumorotomo, bagaimanapun juga falsafah, kearifan, dan niat baik akan menjadi penopang yang paling kokoh bagi para administrator untuk menjada kewibawaan dan kredibilitas mereka. Lebih dari itu, dalam persoalan apapun sepanjang menyangkut hubungan antar dua atau lebih individu, pertanyaan-pertanyaan yang mengandung nilai-nilai filosofis dan moral akan senantiasa relevan (Kumorotomo, 1996).

Adalah merupakan sebuah keharusan bagi aparat pemerintah untuk lebih meningkatkan kesadaran akan moralitasnya, mengingat interaksi antar individu yang berlangsung pada proses pelayanan publik. Yang mana Proses pelayanan publik tersebut merupakan bidang yang rawan terhadap berbagai penyalahgunaan

kekuasaan, penyelewengan keuangan, dan pemanfaatan jabatan untuk tujuan-tujuan yang tidak bermoral. Dalam dunia empiris, memasukkan nilai-nilai moral ke dalam manajemen pelayanan publik merupakan upaya yang tidak mudah, karena harus mengubah pola pikir yang sudah lama menjiwai aparatur pemerintah, meski semua ini sangat tergantung dari aparat itu sendiri.

Harapannya adalah agar birokrasi selalu melakukan kewajiban moral untuk mengupayakan agar sebuah kebijakan menjadi karakter masyarakat. Jika hal ini sudah melembaga dalam diri aparat pemerintah dan masyarakat, maka birokrasi barulah patut dijadikan teladan. Mereka tidak akan melakukan segala sesuatu yang merugikan negara dan masyarakat, terutama yang secara langsung berhubungan dengan pelayanan yang diberikan, misalnya saja dengan yang terjadi sejauh ini dalam praktek pelayanan di Kantor Pertanahan banyak aparat yang masih terlibat dengan praktek mafia atau sebagai calo, sehingga merusak mekanisme dan sistem yang telah ditetapkan secara prosedural.

Telah disepakati bahwa moral merupakan daya dorong internal dalam hati nurani manusia untuk mengarah kepada perbuatan-perbuatan baik dan menghindari perbuatan-perbuatan buruk. Demikian pentingnya sisi moralitas aparat untuk diperhatikan dalam upaya meningkatkan kinerja pelayanan publik juga disebabkan oleh adanya konflik kepentingan pada tubuh organisasi publik itu sendiri.

Dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sebagai institusi yang berwenang mengatur dan melayani masyarakat dibidang pertanahan juga sarat dengan konflik kepentingan yang ada didalamnya dan secara langsung melibatkan aparat sendiri, sebagai konsekuensi logis dari banyaknya *stakeholders* yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

Dimulai dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yang sekarang berada di bawah naungan Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Timur sebagai atasan langsung, pengawasan fungsional oleh Inspektur Jendral maupun

pengawasan oleh masyarakat baik melalui DPRD atau media massa. Disamping itu masih ada lembaga peradilan (Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian, pengacara, dan sebagainya), Instansi pemerintah lainnya yang terkait seperti Pemerintah Daerah, Kecamatan, Desa/Kelurahan serta lembaga keuangan atau perbankan, pengembang kawasan (*developer*) maupun masyarakat umum, yang terlihat sebagai *stakeholders* pada Kantor Pertanahan ini.

Selain konsekuensi yang timbul dari banyaknya *stakeholders* yang berkepentingan sehingga Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan rentan terhadap konflik kepentingan dalam pelaksanaan pelayanan sertifikat tanah, sejumlah faktor lainnya selaku individu yang berbeda, seperti ; kepribadian yang tak cocok/bersifat psikologis, artinya konflik tersebut berkaitan dengan karakteristik para aparat, tentunya bisa saja menimbulkan konflik internal pada organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dalam rangka melaksanakan tugasnya memberikan pelayanan publik. Sementara itu bentuk konflik lainnya adalah berupa konflik kepentingan yang disebabkan oleh masalah struktural, yang sering terjadi antar unit/bagian dalam organisasi Kantor Pertanahan sendiri.

Konflik kepentingan ini seperti yang dikemukakan oleh Stephen Robin dapat berupa: saling ketergantungan pekerjaan, Diferensiasi horizontal yang tinggi, formalisasi yang rendah, serta ketergantungan pada sumber bersama yang langka, dan sebagainya (Stephen Robin, 1990). Sumber konflik kepentingan struktural ini, akan berpengaruh terhadap pelayanan yang dilakukan oleh intitusi Pertanahan, meskipun konflik struktural ini mempengaruhi proses pelayanan itu secara tidak langsung.

Dalam penelitian ini akan difokuskan pada konflik kepentingan yang terjadi sehubungan dengan makin maraknya pada proses pelayanan sertifikasi pertanahan oleh Kantor Pertanahan, dimana pelayanan sertifikasi pertanahan dijadikan sebagai suatu komoditi masyarakat pengguna jasa. Sehingga yang terjadi adalah bukannya suatu institusi negara yang melayani masyarakat, melainkan telah terjadi pengeksploitasian terhadap masyarakat pengguna jasa yang membutuhkan sertifikat

pertanahan. Sedangkan akibat lainnya adalah, karena dianggap sebagai komoditi, tentunya banyak sekali pihak-pihak yang berkepentingan dengan sumber tersebut. Baik dari oknum aparat sendiri maupun yang bukan berasal dari aparat, berlomba-lomba untuk mendapatkan komoditi tersebut ataupun paling tidak, setiap orang ingin selalu mempunyai andil terhadap penyelesaian komoditi tersebut. Karena dengan demikian mereka yang memiliki andil atas suatu komoditi jelas akan memperoleh keuntungan-keuntungan finansial yang tidak sedikit. Adanya perilaku dan praktek seperti yang terjadi pada proses pelayanan sertifikasi pertanahan ini, oleh masyarakat sering disebut sebagai perantara. Para perantara inilah yang mengeruk keuntungan dari masyarakat pengguna jasa Kantor Pertanahan.

Situasi ini menimbulkan praktek pungli dalam proses pelayanan sertifikat pertanahan menjadi sangat rentan bahkan tidak dapat dielakkan. Tidak heran kalau kemudian masyarakat pengguna jasa sering menengarai bahwa perantara pertanahan itu adalah aparat Kantor Pertanahan sendiri. Padahal dalam kenyataannya sebagian besar pengurusan sertifikat, baik untuk pendaftaran pertamakali, peralihan hak dan pelayanan lainnya sebagian besar didaftarkan melalui jasa notaris/PPAT dan perangkat desa/kelurahan letak tanah. Walaupun sebenarnya ada oknum aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yang dengan sengaja menjadi perantara dalam pengurusan sertifikat.

Berkaitan dengan perilaku oknum aparat yang menjadi perantara yang sudah tentu merugikan masyarakat dalam proses pengurusan pelayanan pertanahan tersebut, dalam hal ini Stephen Robin menyatakan tentang ketidakpuasan peran dalam organisasi. Bahwa cara orang mempersepsikan dirinya sendiri dalam posisi masing-masing dapat cukup mempengaruhi prestasi mereka dan dengan demikian potensi bagi timbulnya konflik kepentingan antara mereka dengan teman sejawatnya dalam unit mereka dan unit-unit yang berdampingan semakin besar (Stephen Robin, 1990). Kemudian Robin menjelaskan juga, jika orang menerima sebuah peran, maka ia membawa serta sejumlah harapan dan aspirasi. Jika harapan-harapan tersebut tidak terpenuhi misalnya, jika pekerjaan mereka tampaknya tidak menantang atau jika

imbalan yang mereka terima dianggap tidak mencukupi, maka individu tersebut dapat memperlihatkan frustrasi mereka dalam sejumlah tindakan. Ada yang akan mengundurkan diri, beberapa akan mengurangi usaha yang mereka berikan pada pekerja mereka, sementara yang lainnya lagi lebih memilih untuk melawan. Kelompok terakhir ini tampaknya merasa senang jika dapat mengacaukan sistem yang ada.

Setidaknya pendapat Stephen Robin ini, menjelaskan kepada kita bahwa perantara dan oknum aparat Kantor Pertanahan yang terlibat dalam proses pelayanan sertifikasi pertanahan tersebut, tergolong kelompok yang oleh Robin dijelaskan sebagai orang yang menerima peran, kemudian dengan perannya tersebut ia memiliki sejumlah harapan dan aspirasi yang kemudian tidak terpenuhi. Karena bagi perantara di Kantor Pertanahan menganggap pekerjaan mereka tampaknya tidak menantang atau dikarenakan imbalan yang diterima selama ini dianggap tidak mencukupi. Sehingga banyak aparat yang lebih memilih untuk mengacaukan sistem dan prosedur pelayanan, dengan melakukan distorsi terhadap proses pelayanan publik yang berlaku.

Selanjutnya perlu dikemukakan juga perihal prosedur yang harus dihadapi oleh pemohon yang akan mengurus sertifikat tanahnya, mereka menganggap persyaratan terlalu berat, membutuhkan waktu lama dan biaya yang tinggi. Hal ini tidak akan terjadi jika masyarakat/pemohon datang sendiri ke Kantor Pertanahan. Pemohon dapat dengan jelas melihat di Loker Pelayanan tentang urutan proses, waktu pengurusan dan biaya. Disamping itu persyaratan berkas permohonan juga telah ditampilkan lengkap baik melalui brosur maupun dipasang di dinding Loker Pelayanan. Akan tetapi jika pemohon melakukan proses melalui perantara, baik melalui jasa Notaris ataupun perangkat Desa/Kelurahan dapat dipastikan biaya akan bertambah banyak sesuai kesepakatan antara pemohon dengan perantara.

Prosedur yang sudah ada seringkali dimanfaatkan oleh para perantara. Tidak jarang yang muncul sebagai mafia adalah aparat dari kecamatan atau dari aparat

pemerintah lainnya. Perantara ini sering menawarkan jasanya dengan memberikan informasi dan keterangan yang salah dan biaya yang *dimark up*, serta mempersulit syarat-syarat formal dalam pengurusannya.

Hal ini mendorong masyarakat untuk menggunakan dan memanfaatkan jasa mereka, disamping warga masyarakat yang memang sudah trauma berhadapan dengan aparat pemerintah akibat perlakuan dari aparat kantor pertanahn yang sering justru merendahkan martabat seorang pemohon selaku seorang warga negara yang hak-haknya harus dihormati.

Menurut Dwiyanto, para pengguna jasa sering *powerless* dan tidak memiliki banyak ruang dan kesempatan untuk merespon secara wajar perlakuan yang buruk yang diterimanya ketika berhubungan dengan para pejabat birokrasi (Dwiyanto, 2000). Kondisi pelayanan publik seperti ini terus belangsung, meskipun telah terjadi penggantian rezim yang bari di pucuk pemerintahan nasional, akan tetapi tidak membawa dampak perubahan terhadap kinerja pelayanan publik.

Hal yang patut menjadi perhatian adalah perilaku para perantara, sehingga menimbulkan begitu banyaknya pihak yang ingin dilibatkan dalam proses pelayanan sertifikat pertanahan ini, yang pada akhirnya pemohon yang dirugikan karena begitu banyaknya konflik kepentingan didalam pengurusannya. Perilaku yang demikian ini, menurut Ancok dikarenakan kondisi kehidupan masa depan dengan perubahan lingkungan strategi super cepat akan menimbulkan banyak masalah sosial dan psikologis. Diduga tingkat stress kehidupan karyawan akan semakin tinggi, karena persaingan hidup yang makin ketat. Ketegangan emosi yang amat tinggi akan menyebabkan manusia mudah marah, lari ke alkohol, narkotik, atau mengakhiri hidupnya dengan bunuh diri. Godaan untuk melakukan pelanggaran (korupsi, kolusi, nepotisme) akan semakin besar karena meningkatkan kebutuhan untuk menonjol secara materi (Djamaludin Ancok, 2000) dari pendapat Ancok tersebut setidaknya dapat memberikan pemahaman terhadap kita tentang perilaku menyimpang aparat yang memiliki kepentingan sendiri-sendiri dalam proses pelayanan.



Oleh karenanya dalam penelitian ini akan menekankan dari variable aparat pelaksana dan pihak yang mendapatkan kuasa untuk mengurus pelayanan pertanahan, yakni komitmen moral aparat dan konflik kepentingan yang melibatkan aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Ditekankannya pada kedua faktor ini lebih dikarenakan berdasarkan kondisi faktual praktek di lapangan bahwa komitmen moral aparat dan konflik kepentingan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yang selalu berkaitan langsung dengan pelayanan yang dihasilkan. Kenyataan di lapangan juga menunjukkan bahwa tingkat pendidikan aparat, pengalaman kerja aparat juga turut berpengaruh dalam pelayanan yang dihasilkan, akan tetapi pengaruh kedua faktor ini berdasarkan penilaian dan pengalaman empiris dari hasil kajian-kajian akademis yang telah sering dilakukan adalah sangat tipis bahkan bisa diabaikan pengaruhnya terhadap pelayanan yang dihasilkan, sejauh fenomena untuk pelayanan publik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan ini masih tetap dijadikan oleh pihak perantara sebagai komoditi yang dijual kepada masyarakat pengguna jasanya.

Bila demikian adalah kurang tepat jika penelitian ini menekankan kajian hanya pada tingkat pendidikan aparat, pengalaman kerja dan sebagainya. Karena pada fenomena pelayanan sertifikat tanah ini, akan lebih mengenai dengan menekankan pada aspek komitmen moral aparat pelaksana dan konflik kepentingan yang ada didalamnya. Jadi pada tulisan ini, penulis menetapkan aparat pelaksana sebagai variabel pengaruh (*independent*) dengan indikatornya komitmen moral aparat dan konflik kepentingan.

### **3. Iklim Organisasi**

Iklim organisasi menjadi sangat penting karena merupakan wadah setiap orang untuk menjalankan aktifitasnya. Tidak bisa dipungkiri bahwa manusia modern menjadi anggota berbagai organisasi yang kesemuanya dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan, kepentingan dan kebutuhan pribadinya yang semakin lama semakin kompleks, terutama kebutuhan fisik. Dalam usaha pemenuhan kebutuhan yang bersifat fisik, manusia mencari nafkah melalui usaha menjadi

karyawan dalam sesuatu organisasi tertentu, baik dilingkungan pemerintah maupun dikalangan swasta.

Menyangkut iklim organisasi ini merupakan istilah untuk menggambarkan lingkungan organisasi atau situasi organisasi. Iklim organisasi berkenaan dengan rangkaian sifat yang dapat dipersepsi orang-orang dalam suatu organisasi atau unit-unit tertentu. Pembicaraan tentang iklim organisasi sebenarnya merupakan pembicaraan lingkungan kerja dan timbul terutama karena kegiatan organisasi yang dilakukan secara sadar atau tidak, yang dianggap kemudian mempengaruhi perilaku organisasi (Streers, 1985). Iklim dapat dipandang sebagai kepribadian organisasi yang dilihat anggotanya. Dalam kaitan dengan pengertian iklim organisasi ada beberapa konsekuensi, pertama: ini berkaitan dengan persepsi anggota organisasi tertentu adalah iklim yang dilihat para pekerjanya, tidak selalu iklim yang sebenarnya, sebagai contoh jika para pekerja merasa iklimnya terlalu otoriter, ia akan bertindak sesuai dengan anggapannya walaupun manajemen puncak telah berupaya untuk bersikap demokratis.

Hal penting kedua; pada definisi ini adanya anggapan terdapat hubungan antara ciri dan kegiatan lainnya dari organisasi dan iklim. Umumnya dipercaya bahwa ciri yang unik dari organisasi tertentu bersama dengan kegiatan dan perilaku manajemen sangat menentukan iklim organisasi itu.

Iklim organisasi memiliki ciri-ciri yang dihasilkan oleh tingkah laku dan kebijakan anggota organisasi, dapat dimanfaatkan untuk menggambarkan situasi organisasi saat itu dan sebagai sumber kekuatan untuk mengarahkan aktifitas.

Dengan demikian iklim organisasi akan dipengaruhi oleh banyak factor. Menurut hauser dan Pecorella serta Wisler (1977) factor-faktor yang mempengaruhi iklim organisasi dapat diketahui melalui persepsi individu-individu yang ada dalam organisasi tersebut didasarkan pada respon subjek terhadap pertanyaan yang diajukan kepada mereka. Kesulitan yang utama dalam memahami peranan iklim terhadap organisasi adalah tidak adanya satu kesepakatan diantara para ilmuwan yang

merumuskan faktor-faktor utama yang mempengaruhi iklim organisasi. Hal ini disebabkan oleh karakteristik lingkungan yang dihadapi berbeda, yang menyulitkan untuk mengidentifikasi dimensi inti yang berkaitan dengan semua organisasi. Kesulitan lain adalah dalam menetapkan perangkat ukuran yang baik akan menyulitkan dalam menarik satu kesimpulan umum.

Salah satu penelitian yang dilakukan oleh Campbell dan rekan-rekan (1973) mengenai dimensi dari iklim kerja merupakan satu temuan yang cukup baik. Dengan menggunakan analisis gugusan atas daftar isian yang unik, para peneliti mengidentifikasi sepuluh dimensi iklim pada organisasi secara keseluruhan yang meliputi :

- a. Struktur tugas tingkat perincian metode yang dipakai untuk melaksanakan tugas oleh organisasi.
- b. Hubungan imbalan hukuman dan tingkat batas pemberian imbalan tambahan seperti tambahan promosi dan kenaikan gaji didasarkan pada prestasi dan jasa dan tidak pada pertimbangan-pertimbangan lain seperti senioritas, favoritisme, dll.
- c. Sentralisasi keputusan. Batas keputusan-keputusan penting dipusatkan pada manajemen atas.
- d. Tekanan pada prestasi. Keinginan pihak pekerja organisasi untuk melaksanakan pekerjaan dengan baik dan memberikan sumbangan bagi sasaran karya organisasi.
- e. Tekanan pada latihan dan pengembangan. Tingkat batas organisasi berusaha meningkatkan prestasi individu melalui kegiatan latihan dan pengembangan yang tepat.
- f. Keamanan *versus* resiko. Tingkat batas tekanan dalam organisasi menimbulkan perasaan kurang aman dan kecemasan pada para anggotanya.
- g. Keterbukaan *versus* tertutupan. Tingkat batas orang-orang lebih suka berusaha menutupi kesalahan mereka dan menampilkan diri secara baik dari pada berkomunikasi secara bebas dan bekerja sama.

- h. Status dan semangat. Perasaan umum diantara para individu bahwa organisasi merupakan tempat kerja yang baik.
- i. Pengakuan dan umpan balik. Tingkat batas seorang individu mengetahui apa pendapat atasannya dan manajemen mengenai pekerjaan.
- j. Kompetisi dan keluwesan organisasi secara umum. Tingkat batas organisasi mengetahui apa tujuannya dan mengejanya secara luwes dan kreatif, termasuk juga batas organisasi mengantisipasi masalah, mengembangkan metode baru dan mengembangkan ketrampilan baru pada pekerja sebelum masalah menjadi gawat.

McClelland (1976) dalam penelitiannya mengenai hubungan antara motivasi manajer dan iklim organisasi, menggunakan enam factor iklim organisasi dari Lirwan dan Stringer (1968) yaitu:

- a. Struktur yang derajatnya dan aturan-aturan yang dikenakan terhadap pekerjaan adanya penekanan dan perbatasan oleh atasan atau organisasi terhadap anggota organisasi.
- b. Responsibility yaitu tanggung jawab dari anggota organisasi untuk berprestasi karena adanya tantangan, tuntutan, serta kesempatan untuk merasakan prestasi.
- c. *Warmth and Support* yaitu dukungan yang lebih bersifat positif dari pada hukuman situasi kerja sehingga menumbuhkan rasa tenang dalam bekerja.
- d. *Rewards* yaitu hadiah dan hukuman dalam situasi kerja, hadiah menunjukkan adanya penerimaan terhadap perilaku dan perbuatan, sedangkan hukuman menunjukkan penolakan perilaku dan perbuatannya.
- e. *Conflict* yaitu suasana persaingan antar individu maupun bagian dalam organisasi dalam suasana menang sendiri.
- f. *Organizational identity* yaitu loyalitas kelompok dari anggota organisasi sehingga menumbuhkan loyalitas kelompok.

Rangkaian pertama dari variabel yang dianggap mempengaruhi iklim organisasi ditemukan dalam struktur organisasi. Oleh bukti-bukti yang ada menunjukkan makin tinggi penstrukturan suatu organisasi (semakin tinggi tingkat

sentralisasi, formalisasi, orientasi pada peraturan dan seterusnya) lingkungan akan terasa kaku, tertutup dan penuh ancaman (payne dan pheysey, 1971). Menunjukkan makin besar desentralisasi yang diberikan kepada para pekerja dan makin besar perhatian yang diberikan pekerjaan akan makin baik. Dengan kebebasan yang diberikan akan membangkitkan kepercayaan kepada para individu untuk mengambil keputusan.

Pada organisasi yang relative kecil akan membangun iklim yang terbuka penuh percaya satu sama lain. Sebaliknya organisasi besar akan lebih birokratis dan cenderung tertutup. Kebijakan dan praktek manajemen juga dapat mempengaruhi iklim misalnya dalam studi yang dilakukan oleh Lawler dan rekan-rekan (1974) menunjukkan bahwa para manajer yang lebih banyak memberikan umpan balik dan autonomi dan identitas tugas pada bawahannya ternyata sangat membantu iklim yang berorientasi pada prestasi. Para pekerja lebih merasa bertanggung jawab pada pencapaian tujuan organisasi dan kelompok.

Partisipasi dari seorang karyawan yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan akan mempermudah karyawan tersebut untuk memahami pekerjaannya. Melibatkan seorang karyawan dalam proses pengambilan keputusan akan mempermudah karyawan tersebut untuk memahami pekerjaannya. Melibatkan seorang karyawan dalam proses pengambilan keputusan merupakan indikasi dari gaya seorang pemimpin yang demokratis dan juga berorientasi pada pekerjaan.

Kesetaraan ini sendiri akan memungkinkan suasana kerja yang lebih baik karena karyawan merasa kepentingannya ikut diperhatikan.

Dalam setiap organisasi adanya perbedaan kepentingan anggota organisasi merupakan sesuatu yang biasa, demikianpun dengan adanya persaingan antara setiap karyawan, unit kerja atau kelompok dalam sebuah organisasi modern memang tidak dapat dihindarkan, hal ini dimungkinkan oleh persepsi yang berbeda atau kepentingan yang berbeda dari setiap anggota organisasi. Dengan konflik yang berkepanjangan akan membawa pengaruh pada iklim kerja yang kurang harmonis padahal sebuah organisasi dituntut sebuah semangat kerja yang tinggi, demikianpun dengan setiap persaingan harus diarahkan pada persaingan yang sehat artinya setiap orang dipacu

untuk maju atau unggul, kemajuan yang dicapai oleh setiap orang tersebut kalau berkembang secara baik akan meningkatkan efektifitas organisasi.

Ada kebutuhan pokok dalam diri manusia untuk bekerja sama, hal ini dilandasi oleh keinginan membantu orang lain atau menolong orang lain. Dalam motivasi pergaulan dimana ada keinginan pokok untuk memperluas pergaulan untuk mencapai orang lain dan bekerja dengan orang lain. Ungkapan perhatian sering ditunjukkan dengan membantu orang yang diperhatikan. Dalam mewujudkan perhatian ini tidak saja ditujukan kepada orang perorangan tetapi juga kepada kelompok-kelompok yang lebih besar yang melibatkan seseorang sebagai anggota, termasuk organisasi dan masyarakat.

Menurut Robert E. Lefton yang merupakan seorang konsultan internasional untuk pengembangan manajemen dan pengembangan organisasi, bahwa pada dasarnya team work dapat terbentuk kecuali yang bersangkutan terhalang oleh rintangan-rintangan :

- 1) *Breakdown in probing*
- 2) *Promotional leadership*
- 3) *Intra team conflict*
- 4) *Insufficient alternatives*
- 5) *Lack of condor*
- 6) *Pointless-meeting*
- 7) *Lack self – critique*
- 8) *Failure to cycle down ward*

Dalam pembinaan team agar menjadi team yang tangguh adalah tidak mudah, itu memerlukan upaya yang berkelanjutan dan terpadu. Pada sebuah tim kerja ada norma, kerjasama, persaingan dan konflik, yang kesemuanya memerlukan penanganan yang tepat.

Membahas iklim organisasi sangat terasa bahwa cakupannya demikian luas dan begitu kompleks namun dalam kaitanya dengan kinerja pelayanan, penulis tetap mambatasi perbhatian pada beberapa indikator saja meliputi : adanya situasi kerja,

peraturan yang mengatur tentang kelancaran dan ketertiban dalam pemberian pelayanan, adanya motivasi dari atasan, dan pemeliharaan hubungan antar pegawai. Hanya dengan menciptakan iklim kerja yang baik maka harapan akan kinerja pelayanan yang baik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dapat diwujudkan.

#### **4. Definisi Operasional**

##### **a. Kinerja Pelayanan**

Kinerja Pelayanan adalah kemampuan organisasi pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang dapat memuaskan para pelanggan, baik melalui layanan teknis maupun layanan administrasi (Dwiyanto, 1995). Kemudian untuk mengukur kinerja layanan yang diberikan oleh organisasi publik kepada masyarakat agar penilaian tersebut dapat dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan organisasi publik selanjutnya adalah, *responsivitas*, *responsibility*, dan *accountability*. Menurut Lenvine dkk (1990; dalam Dwiyanto, 1995) tiga konsep tersebut dapat diartikan sebagai berikut :

##### **a.1. Responsivitas.**

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

##### **a.2. Responsibilitas**

Responsibilitas di sini menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi.

##### **a.3. Akuntabilitas**

Seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk atau mematuhi kehendak pada para politik yang dipilih oleh rakyat (*elected officials*).

Selain ketiga indikator diatas yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja pelayanan organisasi publik kepada masyarakat, indikator produkthivitas dan kepuasan dapat pula dijadikan sebagai alat ukur mengenai kinerja pelayanan.

#### a.4. Produktivitas

Produktivitas di sini menggambarkan tentang kemampuan organisasi untuk memproduksi jumlah dan mutu output yang sesuai dengan permintaan lingkungan.

#### a.5. Kepuasan

Tindakan untuk memerinci hubungan antara beberapa rangkaian variabel pokok yang secara bersama-sama mempengaruhi hasil yang diinginkan. Usaha demikian merupakan pekerjaan yang luar biasa besarnya mengingat banyaknya variabel yang mempunyai hubungan dengan kinerja pelayanan.

### b Aparat Pelaksana

Variabel Aparat Pelaksana menggunakan indikator sebagai berikut :

#### b.1 Komitmen Moral Aparat

Menurut Frankena, moralitas merupakan salah satu instrumen kemasyarakatan apabila suatu kelompok sosial menghendaki adanya penuntun tindakan (*action guide*) untuk segala pola tingkah laku yang disebut bermoral. Maka moralitas akan serupa dengan hukum di satu pihak dan konvensi atau etiket, moralitas memiliki pertimbangan-pertimbangan yang jauh lebih tinggi tentang apa yang disebut bermoral. Tetapi berlainan dengan konvensi atau etiket, moralitas memiliki pertimbangan-pertimbangan yang jauh lebih tinggi tentang apa yang disebut “kebenaran” dan “keharusan”. Moralitas juga segera dapat dibedakan dari hukum, sebab ia tidak tercipta atau tak dapat diubah melalui tindakan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Sanksi-sanksi yang dikenakan oleh moralitas tidak seperti pada norma hukum yang melibatkan paksaan fisik, ataupun ancaman, melainkan lebih bersifat internal, semisal isyarat-isyarat verbal, rasa bersalah, sentimen, atau rasa malu.



## b.2. Konflik Kepentingan

Bagi kebanyakan orang istilah konflik kepentingan dalam organisasi mempunyai konotasi negatif. Menurut Stephen Robins (1994), Organisasi yang efektif biasanya dianggap sebagai sekelompok individu terkoordinasi yang bekerja untuk mencapai tujuan bersama. Dalam pada itu konflik kepentingan yang ada dalam organisasi, dipandang hanya menghambat dan merintangi koordinasi dan kerja sama tim, yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi.

## c. Iklm Organisasi

Iklm organisasi pelaksanan pelayanan adalah kondisi yang ada dalam organisasi akan mempengaruhi anggota/aparat dalam aktivitasnya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

STIE Widya Wiwaha  
Jangan Plagiat

## BAB III

### METODE PENELITIAN

Suatu penelitian sosial pada dasarnya diharapkan dapat mengungkapkan fenomena tertentu serta menghasilkan kesimpulan teoritis tentang jalin-menjalannya gejala atau fenomena tadi. Bobot kinerja penelitian sosial ditentukan oleh kemampuan untuk mewujudkan dua kategori kinerja, yaitu visi (*vision*) dan *presisi*.

Visi adalah kemampuan peneliti untuk melihat jalin-menjalannya fenomena atau peristiwa yang satu dengan yang lainnya. Sedangkan *presisi* meliputi kemampuan peneliti untuk mengungkap realitas sosial secara obyektif, tepat dan *unbiased* atau tidak menyimpang. Persoalan penting bagi suatu penelitian adalah mengenai pemilihan metodologinya akan menentukan derajat keberhasilan penelitian.

#### A. Metode Penelitian

Di dalam penelitian ini penulis ingin memberikan gambaran metode yang aktual dengan jalan mengumpulkan data, menyusun, menganalisa dan menginterpretasikannya. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif dengan teknik pendekatan secara kualitatif. Sebab Bogdan dan Taylor (1975) mengatakan: "Prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati disebut pula metodologi kualitatif" (Moleong, 1995)

Penelitian ini lebih merupakan studi kasus, dalam hal ini Noeng Muhajir (1989) mengatakan bahwa studi kasus merupakan pengujian yang mendalam dan merinci dari satu konteks, dari satu obyek, dari satu kumpulan dokumen atau dari satu kejadian khusus. Lebih lanjut Amri Marzali (1980) mengemukakan bahwa metode penelitian kasus (studi kasus) adalah pemahaman terhadap responden, tidak menggunakan sampel besar dan tidak dianalisa dengan angka secara statistik. Menurut Amri Marzali, *case study* bukanlah suatu teknik penelitian khusus, tetapi adalah suatu pendekatan, suatu cara bagaimana mengorganisasi data sosial agar dapat

diperoleh satu sifat yang utuh (*Unitary character*) dari obyek. Kesimpulan yang dihasilkan atas dasar studi kasus ini tentu saja terbatas pada kesatuan sosial yang diteliti. Pada lingkup yang lebih luas, kesimpulan yang dihasilkan hanya berlaku sebagai proposisi hipotesis yang mungkin berlaku untuk penelitian semacam.

Penelitian tersebut hanya menyangkut pokok-pokok dalam garis besar secara umum, dengan maksud mengumpulkan sebanyak mungkin informasi mengenai kinerja pelayanan yang dilakukan oleh organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Berdasarkan kepada hal tersebut di atas, maka penulis menganggap tepat kalau tipe penelitian tersebut adalah penelitian eksploratif. Dengan menggunakan tipe penelitian tersebut, maka penulis berusaha untuk menggambarkan dan permasalahan pokok, bahwa sejauh mana pengaruh komitmen moral aparat dan konflik kepentingan, serta iklim organisasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan terhadap kinerja pelayanan yang diberikan.

## **B. Variabel Penelitian.**

Variabel aparat pelaksana kegiatan pelayanan, sebagaimana telah dikemukakan pada bab kerangka teori bahwa usaha peningkatan kinerja pelayanan umum tanpa mengikutsertakan aparaturnya akan tidak berhasil. Selaku tenaga operasionalisasi dari suatu bentuk pelayanan umum, baik buruknya pelayanan umum tadi sangat tergantung pada penampilan aparaturnya. Karena di dalam pelayanan umum, aparat sering dituduh sebagai penyebab timbulnya berbagai ketidakpuasan terhadap bentuk pelayanan umum. Dalam hal ini ada dua faktor yang menjadi fokus penulis dari variabel aparat pelaksana kegiatan pelayanan, yaitu faktor komitmen moral aparat, dan faktor konflik kepentingan yang melibatkan aparat kegiatan pelayanan.

Sedangkan untuk variabel iklim organisasi di sini dimaksudkan berkenaan dengan rangkaian sifat yang dipersepsi orang-orang dalam satu organisasi atau unit-unit tertentu. Lebih jauh dapat dijelaskan, iklim organisasi merupakan pembicaraan lingkungan kerja dan timbul terutama karena kegiatan organisasi yang dilakukan

secara atau tidak, yang dianggap mempengaruhi perilaku organisasi. Umumnya dipercaya bahwa ciri yang unik dari organisasi tertentu bersama dengan kegiatan dan perilaku manajemen sangat menentukan iklim organisasi itu. Iklim organisasi memiliki ciri-ciri yang dihasilkan oleh tingkah laku dan kebijakan anggota organisasi, yang dapat dimanfaatkan untuk menggambarkan situasi organisasi saat itu sebagai sumber kekuatan untuk mengarahkan aktifitas.

Dalam kaitan dengan iklim organisasi tersebut, kinerja pelayanan yang dihasilkan juga sangat dipengaruhi oleh iklim organisasi pelaksana kegiatan pelayanan. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan dan praktek manajemen yang diberlakukan sehingga membentuk suatu kondisi dan karakter dengan ciri tertentu yang ada pada organisasi, yang mana dengan karakter dan ciri tersebutlah, akan terlihat bagaimana kinerja pelayanan yang dihasilkan. Lebih jelasnya lagi dapat dilihat ilustrasi berikut ini, dimana pada organisasi yang relatif kecil akan membangun iklim yang terbuka penuh percaya satu sama lain. Sebaliknya organisasi besar akan lebih birokratis dan cenderung tertutup. Dengan mudah dapat dipahami kedua iklim yang berbeda tersebut akan menghasilkan kinerja pelayanan yang berbeda. Hal ini menunjukkan, bahwa iklim organisasi mempengaruhi kinerja pelayanan Kantor Pertanahan.

Pada tulisan ini diahami sepenuhnya bahwa iklim organisasi ini dipengaruhi oleh banyak faktor. Kesulitan yang utama dalam memahami peranan iklim organisasi adalah tidak adanya satu kesepakatan dikalangan ilmuwan yang merumuskan faktor-faktor utama yang mempengaruhi iklim organisasi. Untuk itu penulis membatasi perhatian pada beberapa indikator saja meliputi : adanya situasi kerja, peraturan yang mengatur tentang kelancaran dan keterlibatan dalam pemberian pelayanan, adanya motivasi dari atasan, dan pemeliharaan hubungan antar pegawai.

#### Definisi Operasioal

Kinerja Pelayanan, dapat diukur dari :

##### 1 Responsivitas

Responsivitas dapat dilihat dari upaya-upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan untuk menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Untuk itu Responsivitas diukur dari keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dalam hal ini responsivitas yang kurang optimal ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat.

## 2 Responsibilitas

Responsibilitas dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan akan dilihat dari pelaksanaan kegiatan proses administrasi pelayanan berupa kemudahan dalam hal pengajuan permohonan sertifikat tanah, kemudahan dalam pengukuran dan pemetaan lokasi, kecepatan aparat dalam pembuatan Surat Ukur, kecepatan dan ketepatan dalam penerbitan sertifikat tanah.

3 Akuntabilitas, dapat dilihat dari bagaimana pertanggung jawaban Kantor Pertanahan terhadap masyarakat, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil rakyat, serta keterbukaan dalam proses pelayanan serta data-data yang dibutuhkan oleh masyarakat.

4 Produktivitas, di sini menggambarkan tentang kemampuan Kantor Pertanahan untuk memproduksi jumlah dan mutu output yang sesuai dengan permintaan lingkungan.

5 Kepuasan, Kepuasan (*satisfaction*) menunjukkan sampai seberapa jauh organisasi memenuhi kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Ukuran kepuasan meliputi; sikap aparat dalam memberikan pelayanan, ketepatan waktu bagi pemohon dan keluhan yang digunakan untuk menganalisis hasil yang telah dialami oleh pemohon.

## Variabel Aparat Pelaksana

Variabel Aparat Pelaksana menggunakan indikator sebagai berikut :

1. Komitmen Moral Aparat

Komitmen moral aparat akan dilihat dari sejauh mana aparat atau pejabat yang melaksanakan kegiatan pelayanan tersebut dapat menolak dan menghindari pungli yang ditawarkan baik secara terselubung atau sembunyi-sembunyi maupun secara terang-terangan untuk berkolusi, yang dilakukan oleh kelompok tertentu dari masyarakat pengguna jasa Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dalam proses interaksi pelayanan sertifikat tanah.

## 2. Konflik Kepentingan

Konflik kepentingan di sini akan dijelaskan dari benturan kepentingan yang melibatkan sesama aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, maupun dengan aparat desa/kecamatan, sebagai akibat dijadikannya sertifikat tanah sebagai komoditi yang dijual kepada pemohon.

### Variabel Iklim Organisasi

#### 1. Adanya situasi kerja

Harus ada hubungan kerja yang kondusif dalam artian ada kerja sama antara karyawan sehingga tidak terjadi atau kelompok-kelompok yang saling bermusuhan.

#### 2. Peraturan yang mengatur tentang kelancaran dan ketertiban dalam pemberian pelayanan.

Organisasi/instansi harus berusaha agar pelayanan bisa dilakukan dengan teratur, lancar dan tertib. Pelayanan yang seandainya akan akan menyebabkan ketidakpuasan bagi klien yang akan membawa nama yang kurang bagi organisasi.

#### 3. Adanya Motivasi Dari Atasan

Untuk meningkatkan kemampuan pelayanan, atasan harus memberikan motivasi agar aparat terangsang untuk senantiasa meningkatkan kemampuannya.

#### 4. Pemeliharaan Hubungan Antar Pegawai

Pemikiran yang melandasi pemberian konseling ialah bahwa berbagai masalah yang dihadapi oleh para karyawan termasuk stress, yang dapat

mempengaruhi kerja mereka, bahkan juga kemampuan mereka melakukan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan dalam menghadapi kenyataan hidup.

### **C. Unit Analisis**

Tujuan dari pengumpulan data adalah untuk mendapatkan atau mengumpulkan data (informasi) yang dapat menjelaskan dan atau menjawab permasalahan penelitian yang bersangkutan secara obyektif. Unit analisis dari penelitian ini adalah organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan itu sendiri.

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

Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini, perlu dilakukan metode (teknik) sebagai berikut :

1. Pengamatan langsung secara observasi
2. Wawancara tidak terstruktur, dan
3. Sumber tertulis.

Untuk lebih jelasnya ketiga sumber data tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pengamatan yaitu teknik pengumpulan dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap obyek penelitian. Ada dua jenis pengamatan menurut Nazir, yaitu pengamatan berstruktur, dan pengamatan yang tidak berstruktur. Pengamatan berstruktur menurut Nazir (1988) adalah : Si peneliti telah mengetahui aspek apa dari aktivitas yang akan diamatinya yang relevan dengan masalah serta tujuan penelitiannya, dengan pengungkapan yang sistematis untuk menguji hipotesisnya.

Dengan demikian, pengamatan yang dilakukan dalam penelitian ini, sejalan dengan pertanyaan penelitian dan bermaksud untuk melengkapi data-data dan informasi yang dibutuhkan untuk menjelaskan aspek-aspek perbandingan dalam penelitian ini.

2. Wawancara. Dilaksanakan dengan tujuan untuk lebih memahami berbagai data dan informasi sekunder. Definisi wawancara menurut Nazir (1988)

adalah : Proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian, dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (pedoman wawancara).

### **E. Analisa Data**

Sesuai dengan tujuan penelitian, maka metode analisis data yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Melalui teknik tersebut, akan digambarkan seluruh fakta yang diperoleh dari lapangan.

Analisis Deskriptif Kualitatif dengan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dengan tujuan penelitian. Penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif kualitatif dengan berpedoman kepada teori-teori yang sesuai. Dalam pada itu secara lebih rinci penulis melakukan kegiatan analisis data dengan tahapan berikut ini; setelah wawancara dilakukan kepada responden, selanjutnya hasil wawancara tersebut ditranskripkan kedalam bentuk narasi, untuk kemudian penulis sesuaikan kembali kategorinya berdasarkan variabel yang telah disusun. Setelah itu penulis melakukan *crosscheck* dengan data yang ada, untuk kemudian barulah ditetapkan tentang analisis permasalahan yang disajikan pada tulisan ini.

### **F. Tempat, Jadwal dan Anggaran Penelitian**

Tahap dan metode penelitian yang dilaksanakan dapat dapat disampaikan sebagai berikut :

#### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

#### **2. Waktu Penelitian**

Waktu yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah selama kurang lebih 30 (tiga puluh) hari, yang dilaksanakan mulai bulan Juli sampai dengan Bulan Agustus 2016.

#### **3. Sumber Data**

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) sumber data, yaitu sumber data Primer



(observasi, wawancara peneliti) dan sumber data Sekunder (data pegawai dan data jumlah produk pelayanan)

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam pengumpulan data yang dilaksanakan penulis, ada beberapa tahap penelitian. Tahap-tahap penelitian tersebut untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini digunakan teknik Pengamatan langsung secara observasi, Wawancara tidak terstruktur dan Sumber tertulis. Untuk lebih jelasnya ketiga teknik tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pengamatan langsung yaitu teknik pengumpulan dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap obyek penelitian. Ada dua jenis pengamatan, yaitu pengamatan berstruktur, dan pengamatan yang tidak berstruktur. Pengamatan berstruktur menurut Nazir (1988) adalah : Si peneliti telah mengetahui aspek apa dari aktivitas yang akan diamatinya yang relevan dengan masalah serta tujuan penelitiannya, dengan pengungkapan yang sistematis untuk menguji hipotesisnya.
- b. Dengan demikian, pengamatan yang dilakukan dalam penelitian ini, sejalan dengan pertanyaan penelitian dan bermaksud untuk melengkapi data-data dan informasi yang dibutuhkan untuk menjelaskan aspek-aspek perbandingan dalam penelitian ini.
- c. Penulis melakukan pengamatan di Loker Pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dan mencari informasi melalui melalui brosur-brosur dan panduan pelayanan yang telah dipasang dan bisa diakses secara langsung oleh pemohon dan masyarakat baik langsung di loket maupun melalui media on line.
- d. Wawancara. Dilaksanakan dengan tujuan untuk lebih memahami berbagai data dan informasi sekunder. Definisi wawancara adalah Proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian, dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (pedoman wawancara).

Penulis melakukan wawancara/tanya jawab langsung dengan petugas loket, pegawai kantor dan pemohon yang akan melakukan proses pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

- e. Sumber tertulis yang didapat penulis ini bersumber pada literature-literatur buku-buku panduan maupun buku-buku penunjang materi yang ada sangkutannya dengan permasalahan yang dibahas penulis, maupun dari media cetak lainnya serta dari internet.

#### 5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini menggunakan analisa data Kualitatif. Penulis tidak menggunakan alat statistik, namun dilakukan dengan menginterpretasi data atau angka yang ada kemudian melakukan uraian dan penafsiran.

STIE Widya Winaya  
Jangan Plagiat

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. KEBIJAKSANAAN BIDANG PERTANAHAN DAN KEGIATAN PELAYANAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN PACITAN

##### 1. Kebijakan Bidang Pertanian

Dewasa ini permasalahan di bidang pertanian/keagrariaan telah menjadi isu dan pusat perhatian masyarakat serta berbagai pihak, hal ini dapat kita perhatikan dari pemberitaan media masa dan kasus-kasus yang timbul di masyarakat. Permasalahan pertanian dirasakan semakin hari semakin meningkat dan kompleks, oleh karenanya hal ini harus menjadi perhatian pemerintah. Idealnya setiap permasalahan pertanian yang timbul, penanganannya harus tuntas sehingga tidak akan muncul kembali menjadi masalah baru. Hal-hal seperti inilah yang perlu diwaspadai karena akan dapat memberikan peluang bagi oknum untuk mempolitisir masyarakat yang terkait dengan tanah yang bermasalah tersebut.

Untuk mengatasi dan bahkan mencegah terjadinya permasalahan pertanian ini secara lebih meluas, pemerintah telah memiliki kebijaksanaan dalam mengatur pertanian dan usaha pendayagunaan fungsi tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang dilaksanakan melalui Catur Tertib Pertanian yang meliputi: Tertib hukum pertanian, tertib administrasi pertanian, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Kebijaksanaan pembangunan bidang pertanian ini telah dimulai sejak pelita V yang lalu. Ditegaskan bahwa tujuan pembangunan bidang pertanian adalah menciptakan kemakmuran yang dilaksanakan melalui pengelolaan pertanian dan pengembangan administrasi pertanian. Pembangunan bidang pertanian ini dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan nasional, yaitu masyarakat adil dan makmur yang materil dan spiritual.

Sementara itu sasaran pembangunan bidang pertanahan adalah terwujudnya Catur Tertib Pertanahan, yaitu:

- Tertib hukum pertanahan
- Tertib administrasi pertanahan
- Tertib penggunaan tanah
- Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Keempat tertib tersebut merupakan pedoman bagi pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan, yang sekaligus merupakan gambaran tentang kondisi atau sasaran antara yang ingin dicapai dalam pembangunan bidang pertanahan, yang pelaksanaannya dilaksanakan secara bertahap.

Untuk mewujudkan Catur Tertib Pertanahan, pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip dasar sebagai berikut:

a. Prinsip keterpaduan

Dengan prinsip keterpaduan dimaksudkan bahwa pengelolaan dan pengembangan yang meliputi aspek-aspek pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, serta pengukuran pemetaan dan pendaftaran tanah, harus dilakukan secara nasional dan dalam sistem penanganan yang terpadu, guna mencapai sasaran pembangunan nasional.

b. Prinsip manfaat dan prioritas

Dengan prinsip manfaat dan prioritas dimaksudkan bahwa pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan harus ditujukan kearah pemanfaatan tanah dengan memperhatikan penetapan prioritas secara nasional.

c. Prinsip profesionalisme

Dengan prinsip profesionalisme dimaksudkan bahwa dengan terdapatnya dinamika dan perkembangan permasalahan yang semakin kompleks, pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan harus ditangani secara profesional, sehingga dicapai daya guna dan hasil guna pelaksanaan tugas di bidang pertanahan sebaik-baiknya.

d. Prinsip kepastian dan kesinambungan

Dengan prinsip ini dimaksudkan bahwa pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan harus dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, serta mampu menjamin kesinambungan pembangunan.

## **2. Kegiatan Pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan**

Kebijaksanaan Pemerintah dalam mengatur pertanahan dan usaha pendayagunaan fungsi tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dilaksanakan melalui Catur Tertib Pertanahan. Upaya untuk mewujudkan kebijaksanaan pemerintah tersebut dilakukan melalui program-program pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yang disusun pada setiap awal tahun anggaran meliputi kegiatan rutin dan proyek pelayanan pertanahan, yakni kegiatan-kegiatan pelayanan seperti antara lain:

1. Penertiban status penguasaan dan penggunaan tanah

Kegiatan pelayanan ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas tanah untuk kepentingan Pemerintah maupun kepentingan masyarakat yang dilaksanakan melalui kegiatan Pendaftaran Tanah.

2. Pensertifikatan tanah secara massal

Merupakan kegiatan dalam rangka membantu masyarakat golongan ekonomi lemah dan para petani yang dilaksanakan melalui Proyek Operasi Nasional Pertanahan (Prona), Sertifikasi Tanah Nelayan, Sertifikasi Usaha Mikro Kecil (UMK) dan Proyek Operasi Nasional Pertanahan Swadaya Masyarakat (Prona Swadaya).

3. Pengendalian Penggunaan Tanah

Merupakan kegiatan untuk mengendalikan secara efektif penggunaan tanah melalui kegiatan proyek tata guna tanah yang menghasilkan peta-peta penggunaan tanah untuk bahan monitoring penggunaan tanah.

4. Pelayanan Kepada Masyarakat.

Merupakan kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka memberikan kepastian hak atas tanah kepada masyarakat melalui kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a) Pendaftaran Tanah Pertama Kali/Pengakuan Hak/Konversi
- b) Pemberian Hak atas Tanah Negara
- c) Peralihan Hak ( Jual Beli, Hibah, Warisan, Pembagian Hak Bersama )
- d) Pendaftaran Hak Tanggungan
- e) Pendaftaran Roy a
- f) Pelayanan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah
- g) Pelayanan Pengecekan
- h) Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan/Ijin Perubahan Penggunaan Tanah
- i) Pelayanan Sertifikasi Tanah Wakaf
- j) Pelayanan Pengaduan Sengketa dan Konflik Pertanahan

Tugas dan fungsi Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sangat besar dalam kontribusi pembangunan secara nasional, dimana tugas-tugas yang dilaksanakan semakin lama tidaklah semakin berkurang justru cenderung semakin berat dan kompleks. Selain itu juga dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik. Untuk itu selalu diupayakan pengembangan dan peningkatan kinerja dan kuantitas sumber daya manusia dalam hal ini pegawai melalui berbagai kegiatan diantaranya melalui pendidikan pelatihan dan atau kursus-kursus pelatihan.

### **3. Proses Pengurusan Sertifikat**

Sebagai langkah awal perolehan sertifikat pada umumnya pemohon diwajibkan untuk memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Pemohon mengajukan permohonan pendaftaran tanah pertama kali yang meliputi kegiatan pengukuran dan pemeriksaan tanah kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dengan melengkapi berkas permohonan yang disyaratkan berdasarkan SPOPP yang bisa dilihat di loket pelayanan.
- b. Atas permohonan tersebut, Kepala Kantor memerintahkan petugas dari seksi Survey Pengukuran dan Pemetaan untuk melaksanakan kegiatan pengukuran

yang tanda batasnya ditunjukkan oleh pemohon dan disetujui oleh pihak yang berbatasan dan disaksikan oleh perangkat desa/kelurahan setempat.

- c. Hasil dari kegiatan pengukuran berupa Peta Bidang tanah yang memuat data luas tanah dan Nomor Induk Bidang (NIB) diumumkan selama 60 (enam puluh) hari di kantor desa setempat dan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Selama masa pengumuman, Tim Pemeriksaan Tanah A melakukan pemeriksaan baik fisik dan yuridis untuk menentukan apakah tanah tersebut layak untuk diberikan sesuatu hak.
- d. Setelah masa pengumuman, apabila tidak ada yang mengajukan keberatan maka dilakukan pengesahan pengumuman dan Kepala Kantor manandatangani Surat Keputusan untuk kemudian diproses penerbitan sertifikatnya.

## **B. ANALISIS DAN INTERPRETASI DATA**

Didalam sub bab ini peneliti akan menganalisis data hasil penelitian di lapangan. Data yang diperoleh merupakan hasil observasi, wawancara dengan pelaku pelayanan baik dari pegawai Kantor Pertanahan, para penerima kuasa dari Notaris/PPAT, Perangkat Desa dan Pemohon yang memanfaatkan pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan serta buku-buku yang mendukung penelitian ini. Semua data akan diolah dengan metode kualitatif deskriptif. Sistematika penulisannya berdasarkan pada indikator-indikator pengukuran, yaitu meliputi variabel terpengaruh kinerja pelayanan, sedangkan komitmen moral aparat pelaksana dan iklim organisasi ditetapkan sebagai variabel pengaruhnya.

### **1. Kinerja Pelayanan**

Pelayanan publik terdiri dari berbagai dimensi yang cukup kompleks, sehingga pemecahan masalah terhadap kinerja pelayanan publik tersebut membutuhkan sebuah proses dan cara-cara yang mudah dan simpel. Hal ini mengharuskan kita untuk selalu melihat permasalahan yang muncul dengan berbagai dimensi, dan jangan dilihat dari

satu dimensi semata saja. Dalam konteks ini Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan merupakan organisasi penyedia pelayanan dibidang pertanahan dengan tugas teknis dan administratifnya. Dengan demikian Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan harus tetap melakukan langkah-langkah perbaikan di segala aspek kegiatannya, mengingat akan semakin dimungkinkannya pelaksanaan otonomi daerah serta kesiapannya menjelang era perdagangan bebas diberlakukan.

Konsekwensi logis bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan selaku organisasi pelayanan publik adalah menempatkan masyarakat/pemohon sebagai faktor terpenting dalam pelaksanaan tugas. Telah disinggung pada bagian kerangka teori, bahwa kontrol oleh publik sebagai pengguna jasa dapat digunakan sebagai cara untuk penilaian terhadap baik atau tidaknya kinerja pelayanan yang diberikan oleh organisasi pelayanan publik tersebut. Hal ini amat erat kaitannya dengan kepuasan pelanggan terhadap kinerja pelayanan Kantor Pertanahan, persepsi masyarakat tersebut diambil dari hasil wawancara penulis terhadap beberapa pemohon, baik yang kebetulan berada pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, maupun pemohon yang telah penulis tentukan berdasarkan data dan dokumen yang tersedia.

#### **a. Responsivitas**

Pertama-tama yang akan dibahas adalah bagaimana persepsi masyarakat terhadap upaya-upaya yang telah dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat, sebagai wujud atau manifestasi dari responsivitas Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat/pemohon. Persepsi masyarakat tentang hal ini, merupakan aspek yang terkait dengan pengetahuan masyarakat tentang upaya-upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dan apa manfaat serta keuntungannya bagi masyarakat pengguna jasa.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara yang telah dilakukan, diketahui bahwa pemohon yang mengetahui secara persis adanya upaya-upaya dan tindakan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanan relatif tidak terlalu banyak yang mengetahuinya. Namun demikian, sebagian dari



pemohon dapat memberikan informasi tentang upaya dan tindakan untuk melakukan perbaikan tersebut. Salah satu upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan adalah dengan membentuk loket-loket pelayanan pertanahan.

Dalam rangka pelayanan melalui sistem loket maka di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan selain loket-loket pelayanan telah disediakan ruang tunggu bagi masyarakat dan dibuat papan informasi serta bagan alur pertanahan dengan dilengkapi:

- Persyaratan dokumen yang diperlukan untuk masing-masing jenis kegiatan pelayanan.
- Besarnya biaya sesuai dengan biaya yang berlaku
- Jangka waktu penyelesaian pelayanan
- Dasar hukum

Sebagaimana hasil observasi yang dilakukan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan banyak mendapat keluhan dari pemohon tentang pelayanan yang diberikan baik secara langsung maupun melalui surat tertulis. Dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat sebagai bentuk sikap respon terhadap keluhan dan aspirasi masyarakat, maka dibuat loket-loket pelayanan yang terdiri dari 4 loket sesuai tahapan prosedur pengurusan dan juga disediakan ruang tunggu yang dilengkapi papan informasi serta bagan alur pertanahan dengan persyaratan yang harus dilengkapi termasuk didalamnya rincian biaya dan batas waktu maksimal dalam tiap jenis pelayanan. Disamping itu tiap bulan secara bergiliran ditunjuk petugas koordinator loket dan petugas-petugas loket lainnya.

Dari keterangan di atas menunjukkan bagaimana responsivitas institusi Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sebagai organisasi pelayanan publik, dalam rangka mengenali dan merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya.

Kemudian ditemukan juga pada penelitian ini, bahwa program pelayanan sertifikasi pertanahan secara khusus dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yaitu Larasita (Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah) yang bertujuan mendekatkan Kantor Pertanahan dengan masyarakat/pemohon kurang berjalan dengan maksimal. Hal ini disebabkan karena masyarakat kurang memahami betapa pentingnya hak atas

tanah. Oleh karena itu saat ini sedang diupayakan sosialisasi kepada masyarakat akan pentingnya legalisasi aset berupa hak atas tanah yang saat ini dilaksanakan oleh Seksi Pemberdayaan Masyarakat dan Pengendalian Pertanahan.

Berikut ini wawancara yang dilakukan dengan seorang pemohon, yang sedang mengurus sertifikat sebidang tanahnya di Desa Pringkuku, Kecamatan Pringkuku sebagai berikut:

“ Saya sudah mengurus sertifikat tanah saya 5 bulan lalu, tapi sampai saat ini belum selesai. Ternyata setelah saya tanyakan pendaftarannya baru dilaksanakan 1 bulan lalu . Memang salah saya kenapa saya mengurus sertifikat tidak langsung ke Kantor Pertanahan dan uang pendaftarannya juga saya serahkan kepada perantara. Disini saya mau mengadu tapi pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan juga gak bisa mempercepat, karena pengumumannya memerlukan waktu 60 hari ke depan .” (wawancara 1 Agustus 2016 ).

Pernyataan pemohon ini menyiratkan bahwa pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan belum responsif. Kenyataan tidak responsifnya Kantor Pertanahan ini ditambah lagi dengan kurang maksimalnya program Larasita dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yang dapat mendekatkan pelayanan masyarakat sehingga pemohon tidak harus berkali-kali ke Kantor Pertanahan hanya untuk melengkapi berkas permohonannya.

#### **b. Responsibilitas**

Suatu organisasi dikatakan melaksanakan kegiatan dengan responsibilitas yang tinggi apabila dalam pelaksanaan kegiatan dengan responsibilitas yang tinggi apabila dalam pelaksanaan kegiatan operasionalnya dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar/sesuai dengan kebijaksanaan organisasi, oleh karenanya responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas. Dalam hal ini responsibilitas dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan akan dilihat dari proses kemudahan dalam hal pengajuan permohonan sertifikat tanah, kemudahan dalam pengukuran dan pemetaan lokasi, kecepatan aparat dalam pembuatan surat ukur, kecepatan dalam pemeriksaan tanah dan ketepatan dalam penerbitan sertifikat tanah.

Selanjutnya akan dibahas satu per satu tahapan-tahapan dalam kegiatan pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan untuk melihat responsibilitasnya.

### 1. Pengajuan Permohonan Sertifikat Tanah.

Ruangan loket pelayanan terdiri dari 4 loket yang terdiri dari:

- Loket I :Loket Informasi dan Masalah Pertanahan
- Loket II : Loket Pelayanan Kegiatan Tehnis (pengiriman permohonan)
- Loket III : Loket pembayaran/keuangan
- Loket IV : Loket Penyerahan Hasil Pekerjaan
- Loket V : Loket Pengaduan Permasalahan

Pemohon mendapatkan informasi tentang segala persyaratan pada loket I, apabila persyaratan telah dilengkapi maka dimasukkan ke loket permohonan pelayanan hak untuk mendapatkan ketelitian berkas yang diajukan. Seandainya masih terjadi kekurangan persyaratan maka pemohon diminta untuk melengkapi kembali. Berkaitan dengan operasionalisasi sistem loket ini banyak hal yang dialami dan dirasakan oleh petugas dan masyarakat, diantaranya kurangnya petugas loket pelayanan sehingga petugas merangkap pelayanan di loket yang berbeda.

Selanjutnya dalam penelitian ini penulis juga minta pendapat salah seorang pemohon seperti berikut ini:

“Seperti Bapak lihat sekarang ini, saya butuh segera mau melengkapi semua persyaratan, tapi ada beberapa berkas yang perlu saya konsultasikan lagi kepada petugas loket, akan tetapi karena banyaknya permohonan yang akan dientry sehingga saya harus menunggu lebih dari 1 jam (wawancara 5 Agustus 2016).

. Dengan demikian dapat dikatakan responsibilitas Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dilihat dari sisi kemudahan dalam permohonan pengajuan sertifikat masih belum maksimal.

### 2. Pengukuran Bidang Tanah

Kegiatan pengukuran bidang tanah ini merupakan kelanjutan dari permohonan sertifikat tanah. Aparat yang ditempatkan sebagai petugas ukur berjumlah 6 (enam)

orang, sehingga harus ada komitmen waktu antara aparat yang bertugas mengukur dengan pemohon tentang pelaksanaan pengukuran lokasi. Hasil wawancara dengan salah seorang petugas pengukuran, seperti diuraikan berikut ini:

“Pada saat pelaksanaan pengukuran yang menjadi kendala disamping letak lokasi yang terlalu jauh juga yang lebih penting lagi adalah ketidak hadirannya para pemilik tanah yang berbatasan. Tidak jarang pemohon karena ingin cepat selesai, mereka membohongi petugas ukur dengan menunjuk batas yang tidak benar dan mereka berkolusi dengan aparat kelurahan, sehingga tanda tangan pihak yang berbatasan sering dipalsukan. Hal seperti ini sering terjadi terutama pada tanah kosong yang tanahnya berbatasan dengannya juga tidak ada penghuninya”. (wawancara tanggal 6 Agustus 2016).

Hal tersebut di atas akan sangat beresiko di kemudian hari, mengingat permasalahan yang berkaitan dengan tanah akan timbul bertahun-tahun kemudian pada saat tanah tersebut menjadi hak waris ataupun telah beralih ke pihak lain. Dengan hal tersebut sudah dipastikan nantinya akan ada tumpang tindih batas tanah dan akan menimbulkan sengketa di kemudian hari.

Ditambahkan juga oleh petugas ukur yang diwawancarai dalam penelitian ini sebagai berikut:

“Indikator-indikator batas tanah antara tetangga yang bersebelahan dapat mempengaruhi kesahihan suatu proses pengukuran, bahkan apabila pihak yang berbatasan tidak menandatangani surat tanda batas berarti proses pengukuran tidak dapat dilangsungkan”. (wawancara tanggal 6 Agustus 2016).

Seperti diketahui bahwa dengan bukti penandatanganan tersebut akan dibuat berita acara yang dimuat dalam gambar ukur.

Dari wawancara dengan petugas pengukuran ini, dapat disimpulkan bahwa kemudahan dalam proses pengukuran dan pemetaan sangat tergantung dari kesanggupan pemohon menghadirkan pihak yang berbatasan, disamping susahnya membuat komitmen waktu dengan petugas pengukuran. Karena petugas ukur yang melaksanakan pelayanan jumlahnya tidak memadai.

### 3. Kecepatan dalam pembuatan gambar situasi.

Pembuatan Surat Ukur (SU) merupakan kelanjutan dari proses permohonan hak yang dilakukan pemohon. Adapun jangka waktu pelayanan pembuatan gambar situasi terhitung 7 (tujuh) hari sejak pengukuran lokasi. Semakin cepat pelaksanaan pembuatan gambar situasi maka dapat dikatakan semakin tinggi responsibilitas Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Dalam kesempatan wawancara dengan petugas pembuat Surat Ukur (SU) ini, dinyatakan seperti berikut ini:

“Jumlah petugas pembuat Surat Ukur di kantor ini hanya 6 (enam) orang sementara berkas yang harus diselesaikan begitu banyak karena untuk Program Sertipikasi Prona dan Lintas Sektor tahun ini mencapai 3.450 bidang dan harus selesai bulan September ini. Makanya sulit sekali bagi kami untuk dapat tepat waktu dalam menyelesaikan Surat Ukur. Belum lagi sarana lemari arsip yang sangat terbatas, sehingga seluruh warkah pemohon ditumpuk menurut antrian selesai pengukurannya”. (wawancara 9 Agustus 2016).

Dari hal tersebut di atas dapat dikatakan bahwa responsibilitas Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan belum maksimal jika dibandingkan dengan jangka waktu pembuatannya yang menurut ketentuan (penulis lampirkan dibagian belakang setelah Daftar Pustaka Penelitian ini) hanya 7 (tujuh) hari saja seharusnya. Hal ini disebabkan oleh kekurangan tenaga aparat pembuat Surat Ukur, dengan volume kerja yang tidak seimbang, disamping sarana yang masih kurang.

### 4. Ketetapan dalam penerbitan Sertifikat Tanah.

Penilaian terhadap responsibilitas Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yang terakhir adalah dilihat dari ketepatan pelayanan dalam penerbitan Sertifikat Tanah, yang mana terlebih dahulu dilakukan proses pengumuman peta bidang tanah dan kegiatan Pemeriksaan Tanah. Jika dalam waktu pengumuman selama 60 (enam puluh) hari tidak ada keberatan dari pihak lain maka akan dilaksanakan kegiatan penerbitan sertifikatnya.

Sementara itu berdasarkan hasil observasi dan fakta di lapangan yang dilaksanakan dalam penelitian ini ditemukan munculnya faktor mental aparat yang

sering menunda pekerjaan. Kondisi ini menyebabkan pemohon merasa dikecewakan karena jangka waktu selesainya pekerjaan dalam bentuk sertifikat menjadi tertunda.

Uraian diatas menunjukkan responsibilitas Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dilihat dari Ketepatan dalam penerbitan Sertifikat menjadi belummaksimal. Disamping faktor mental petugas pelaksana yang sering menunda-nunda pekerjaan juga karena terlalu banyaknya target realisasi bidang yang ditetapkan pemerintah yang tidak sesuai dengan jumlah sumber daya dan sarana yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Kemudian ketidaktepatan dalam penerbitan Sertifikat tanah disebabkan oleh pemohon sendiri yang tidak melengkapi berkas permohonan, sementara petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan ada hambatan untuk menghubungi pemohon, akhirnya terjadilah keterlambatan dalam penerbitan sertifikat tanah.

### **c. Akuntabilitas**

Suatu organisasi dalam melaksanakan kegiatan dikatakan akuntabel apabila kegiatannya sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang didalam masyarakat dan fleksibel serta mendorong kreatifitas dalam memberikan pelayanan publik. Seperti yang telah dijelaskan pada bab terdahulu dalam kerangka teori, bahwa untuk mengukur kinerja pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik salah satu indikatornya adalah akuntabilitas, yang dalam hal ini melihat nilai dan norma pelayanan yang berkembang pada Kantor Pertanahan serta jaminan penegakan hukum dan prinsip keadilan.

Sehubungan dengan akuntabilitas atau keterbukaan dalam pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dapat disampaikan bahwa Pemohon yang memanfaatkan pelayanan pertanahan ada beberapa kelompok diantaranya dari masyarakat umum, pihak Notaris/PPAT yang mendapatkan kuasa dari pemohon dan perangkat desa yang mendapatkan kuasa dari pemohon. Dari beberapa kelompok tersebut, sama sekali tidak ada perbedaan pelayanan terhadap pemohon, semua sama sesuai ketentuan yang berlaku. Sebenarnya kita dari pihak Kantor Pertanahan justru menginginkan masyarakatlah yang datang langsung ke Kantor Pertanahan agar

masyarakat bisa mengerti seperti apa dan bagaimana masalah pertanahan itu, tapi kenyataannya banyak masyarakat yang tidak mau repot sehingga menguasakan kepada para pihak walaupun konsekwensinya pemohon harus mengeluarkan biaya jasa yang lebih tinggi dari pada mengurus sendiri ke Kantor Pertanahan. Karena pelayanan di Kantor Pertanahan adalah pelayanan publik yang terbuka, maka semua permohonan sepanjang memenuhi syarat akan tetap diterima.

Hal ini akan menimbulkan pendapat di masyarakat bahwa pelayanan di Kantor Pertanahan menjadi mahal karena ada tambahan jasa yang harus dibayarkan, karena masyarakat/pemohon tidak mengetahui berapa sebenarnya biaya yang tertera pada kuitansi pembayaran yang dilakukan pihak perantara ke loket pelayanan Kantor Pertanahan .

Pihak dari perantara jasa pun tanpa pengetahuan Kantor Pertanahan tidak jarang melakukan lobi dengan oknum Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan untuk bisa dapatnya permohonan mereka dipercepat dengan memberi biaya lebih kepada mereka yang mengerjakan berkas nya termasuk pada saat pengukuran, pembuatan Surat Ukur sampai pada tahap penyelesaian sertifikat.

Berdasarkan informasi dari pemohon, biaya tambahan yang harus dikeluarkan oleh pemohon kepada perantara, besarnya bervariasi tergantung jenis pelayanan yang disampaikan pemohon, hal inilah yang merugikan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sehingga anggapan masyarakat bahwa mengurus sertifikat itu mahal dan lama selalu menjadi ketakutan masyarakat untuk memanfaatkan pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

Dari penjelasan yang berhasil dihimpun dalam penelitian ini, ternyata anggapan masyarakat bahwa mengurus sertifikat itu mahal, lama dan berbelit-belit belum hilang dari pengetahuan masyarakat, walaupun Kantor Pertanahan telah memberikan informasi baik biaya, waktu dan kelengkapan berkas dalam bentuk brosur dan informasi dari petugas loket. Hal ini perlu adanya strategi dan kiat khusus untuk memberikan pemahaman dan informasi yang baik kepada masyarakat sehingga Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan menjadi institusi pelayanan publik yang dipercaya oleh masyarakat.

Dari hal tersebut diatas dapat disampaikan bahwa akuntabilitas dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan belum maksimal, yang terlihat dari keresahan dan keluhan masyarakat pengguna jasanya. Karena berdasarkan pengamatan yang dilakukan dalam penelitian ini semua pertanggung jawaban baik kepada Inspektur Jendral BPN Pusat maupun kepada Intitusi audit seperti BPK dan BPKP telah dilaksanakan setiap waktu secara periodik.

#### **d. Produktifitas**

Produktifitas Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan akan dilihat dari beberapa jenis pelayanan dalam kurun waktu 5 (lima ) tahun terakhir, kemudian rasio dari berbagai jenis pelayanan pertanahan tersebut akan disampaikan sebagai berikut :

##### **1. Pendaftaran Pertama Kali**

Tabel 1. Penyelesaian Produk Sertifikat Pendaftaran Pertama kali dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2016.

Pendaftaran Pertama Kali Pengakuan/Penegasan Hak

No.	TAHUN	PERMOHONAN	PENYELESAIAN	PROSENTASE
1	2012	3873	3865	99.79
2	2013	8693	8685	99.91
3	2014	6798	6734	99.06
4	2015	5357	5353	99.93
5	2016	3818	3701	96.94





Gambar 1. Jumlah Produk Sertifikat Pendaftaran Pertama Kali dari Tahun 2012 sampai dengan Tahun 2016

Permohonan Pendaftaran Pertama kali/Pengakuan Hak untuk memperoleh Sertifikat Hak Milik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sudah dapat dicapai dengan baik, meskipun ada beberapa hal/kendala sehingga belum bisa mencapai 100 %. Antara target dan Realisasi dapat diselesaikan dengan baik dalam walaupun belum maksimal. Prosentase tingkat penyelesaian ini harus ditingkatkan hingga mencapai tingkat yang paling maksimal. Adapun penyebab/kendala dari penyelesaian permohonan pengakuan hak adalah kelengkapan berkas dan sulitnya medan/letak tanah yang dimohon. Disamping itu adanya kesulitan dalam menghubungi pemohon yang kebanyakan tinggal di daerah pedalaman/terpencil. Dengan demikian untuk meningkatkan produktifitas dan meningkatkan pelayanan Kantor Pertanahan

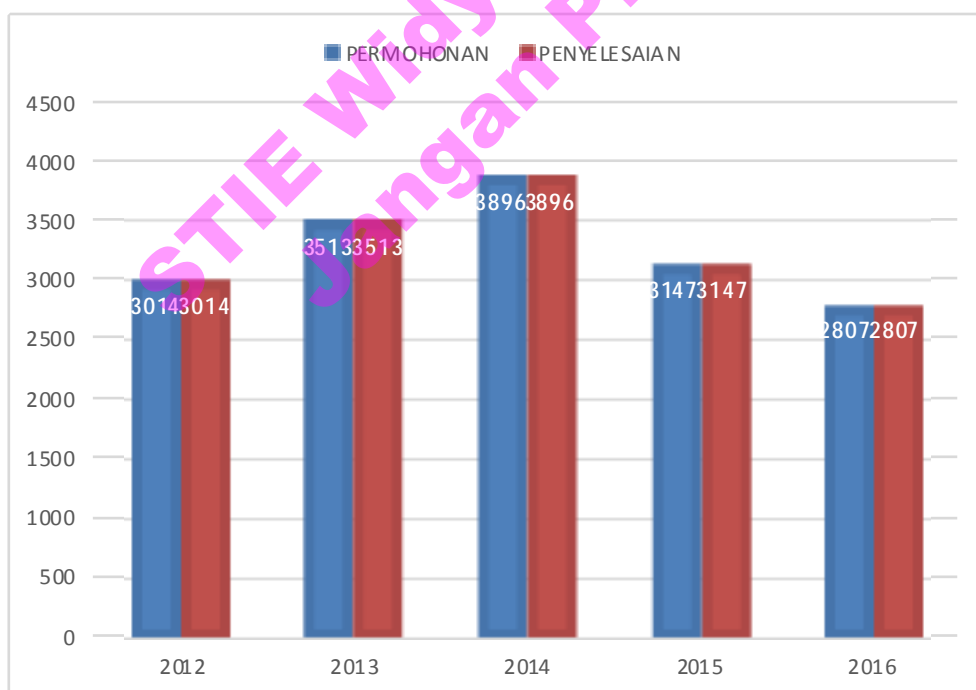
Kabupaten Pacitan, sarana dan sumber daya manusia perlu ditambah demi peningkatan kinerja pelayanan publik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

2. Pelayanan Peralihan Peralihan dan Pembebanan Hak

Tabel 2. Penyelesaian Produk Peralihan dan Pembebanan Hak dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2016

Pelayanan Peralihan dan Pembebanan hak

No.	TAHUN	PERMOHONAN	PENYELESAIAN	PROSENTASE
1	2012	3014	3014	100.00
2	2013	3513	3513	100.00
3	2014	3896	3896	100.00
4	2015	3147	3147	100.00
5	2016	2807	2807	100.00



Gambar 2. Jumlah Produk Peralihan dan Pembebanan Hak dari Tahun 2012 sampai dengan Tahun 2016

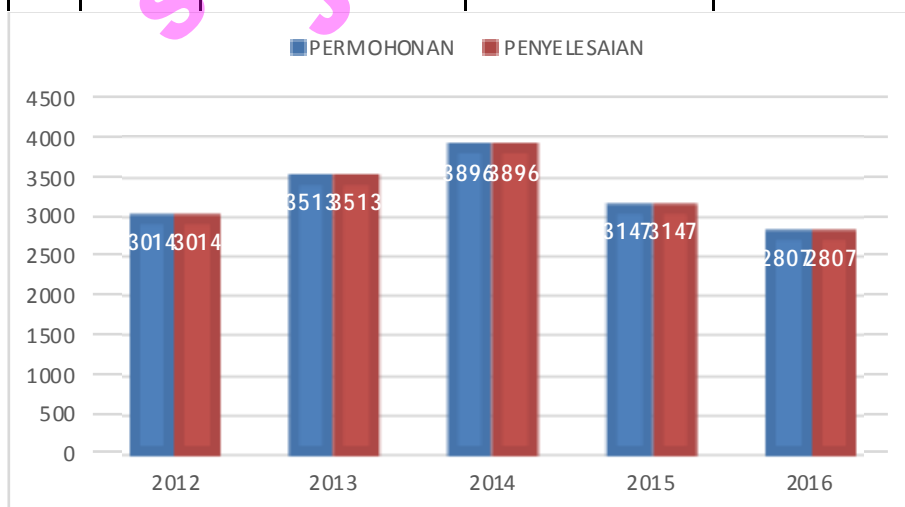
Permohonan Pendaftaran Peralihan dan Pembebanan Hak pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sudah dapat dicapai dengan baik, dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir seluruh permohonan dapat diselesaikan dengan maksimal. Jenis permohonan dalam pelayanan ini diantaranya adalah Peralihan Jual Beli, Hibah, Pembagian Hak Bersama, Warisan, Lelang dan Pemberian Hak Tanggungan. Produktifitas ini dapat dicapai dengan sempurna dikarenakan seluruh berkas permohonan dilaksanakan penelitian dan validasi berkas sebelum berkas masuk ke loket pelayanan, sehingga berkas permohonan tidak akan bisa didaftarkan jika belum lengkap sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

### 3. Pelayanan Informasi Pertanahan/Pengecekan

Tabel 3. Penyelesaian Permohonan Informasi Pertanahan

Pelayanan Informasi Pertanahan

No.	TAHUN	PERMOHONAN	PENYELESAIAN	PROSENTASE
1	2012	3014	3014	100.00
2	2013	3513	3513	100.00
3	2014	3896	3896	100.00
4	2015	3147	3147	100.00
5	2016	2807	2807	100.00



Gambar 3. Jumlah Produk Informasi Pertanahan dari Tahun 2012 sampai dengan Tahun 2016

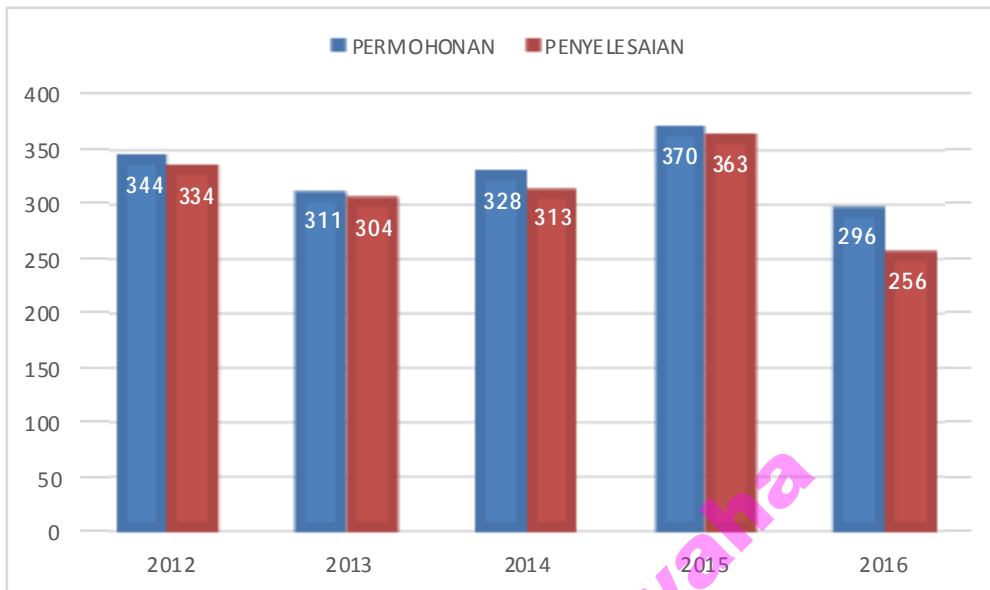
Permohonan Informasi Pertanahan/Pengecekan Sertifikat pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sudah dapat dicapai dengan baik, dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir. Seluruh permohonan dapat diselesaikan dengan maksimal. Hal ini dikarenakan jumlah permohonan selalu berbanding lurus atau sama dengan jumlah permohonan Peralihan dan Pembebanan Hak, sehingga jika seluruh proses Peralihan dan Pembebanan Hak diselesaikan, maka pelayanan Informasi Pertanahan pasti juga sudah selesai diproses.

4. Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah/Pemecahan, Penggabungan dan Pemisahan Bidang Tanah

Tabel 4. Penyelesaian Produk Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah/Pemecahan, Penggabungan dan Pemisahan Bidang Tanah

Pelayanan Pemecahan, Penggabungan dan Pemisahan Bidang Tanah

No.	TAHUN	PERMOHONAN	PENYELESAIAN	PROSENTASE
1	2012	344	334	97.09
2	2013	311	304	97.75
3	2014	328	313	95.43
4	2015	370	363	98.11
5	2016	296	256	86.49



Gambar 4. Penyelesaian Produk Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah/Pemecahan, Penggabungan dan Pemisahan Bidang Tanah

Penyelesaian Permohonan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sudah dapat dicapai dengan baik, walaupun belum optimal mencapai 100 % dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir. Jenis Permohonan yang dilaksanakan adalah Pemecahan Bidang Tanah, Penggabungan dan Pemisahan Bidang Tanah. Hal ini disebabkan karena ada beberapa faktor diantaranya adanya batas tanah yang belum/tidak ada tanda tangan dari pihak yang berbatasan karena pada waktu pengukuran yang bersangkutan tidak ada di tempat. Disamping itu kesulitan medan/letak lokasi tanah yang sulit dicapai untuk melaksanakan pengukuran dan jumlah petugas ukur peralatan ukur yang jumlahnya terbatas . Dengan demikian untuk meningkatkan produktifitas dan meningkatkan pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, sarana dan sumber daya manusia perlu ditambah demi peningkatan kinerja pelayanan publik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan

#### e. Kepuasan

Sebagai organisasi publik yang berfungsi sebagai *publik service*, sewajarnya bila Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan mengerahkan segala sumber daya yang dimiliki dan diperuntukkan semata-mata bagi pelayanan kepada masyarakat. Tujuannya adalah mencapai kepuasan masyarakat/pemohon dalam berurusan dengan Kantor Pertanahan, karena kepuasan masyarakat/pemohon merupakan salah satu indikator dalam mengukur kinerja pelayanan yang diberikan.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara dengan dengan pemohon/pengguna pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dengan jenis layanan Pendaftaran Pertama kali/Pengakuan Hak, Peralihan Hak, Pengecakan Sertifikat, Sertifikat Pengganti, Surat Ketengan Pendaftaran Tanah, sebagian yang berpendapat pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sederhana dan mudah, dan juga yang mengatakan pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan biasa-biasa saja, akan tetapi ada juga yang menyampaikn bahwa pelayanan masih berbelit-belit dan membutuhkan waktu lama.

Salah seorang pegawai Notaris/PPAT kami minta pendapat mengatakan “ Kalau untuk pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan kayaknya biasa-biasa saja. Memang, Kantor Pertanahan itu instansi yang rawan dengan KKN tapi semua itu dikembalikan lagi ke masing-masing individu, baik pemohon maupun pegawai/oknum yang ingin memperoleh keuntungan pribadi dengan memanfaatkan institusi. Ya pokoknya di Pacitan nggak ada masalah’’. (wawancara tanggal 8 Agustus 2016).

Dengan pelayanan yang lancar berdampak pada ketepatan waktu dalam penyelesaian pekerjaan. Memang tidak seratus persen semua pekerjaan dapat selesai tepat pada waktunya sesuai dengan ketentuan yang ada. Hambatan utama yang sering menimbulkan keterlambatan adalah kelengkapan berkas yang disampaikan oleh pemohon dan lokasi/jarak letak tanah yang dimohon sertifikat.

Kurang lengkapnya berkas permohonan biasanya disebabkan oleh kurang pemahannya pemohon terhadap prosedur dan peraturan pertanahan yang berlaku.

Meskipun dari pihak aparat Pertanahan sudah memberikan penjelasan namun masih saja ada pemohon yang belum mengerti, padahal jarak antara Kantor dengan letak tanah memerlukan jarak tempuh yang lama, sehingga pemohon merasa berat harus bolak balik ke Kantor Pertanahan disamping harus ke Kantor Desa dan Kantor Kecamatan setempat untuk mencukupi berkas permohonannya.

Pada umumnya pemohon yang memberikan kuasa kepada pihak lain (Notaris/PPAT/Perangkat desa) prosentasi kelengkapan berkasnya lebih baik dari pada pemohon yang datang/mendagtar sendiri ke loket pelayanan. Hal ini dikarenakan pihak yg mendapatkan kuasa sudah biasa mengajukan permohonan sedangkan masyarakat yg mendaftar sendiri hanya mendapat informasi pada saat mereka datang ke loket dan tidak sedikit yang kurang paham pada saat dijelaskan oleh petugas loket. Menurut beberapa pemohon yang telah diwawancarai, perlakuan aparat Kantor Pertanahan sendiri sudah baik dalam pemberian informasi, tetapi tidak diikuti ketepatan waktu proses penyelesaian karena adanya beberapa hal diantaranya terbatasnya sumber daya manusai, sarana dan target bidang yang terlalu banyak.

## **2 Keterkaitan Faktor Aparat Pelaksana Kegiatan Pelayanan Terhadap Kinerja Pelayanan.**

Kinerja pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sangat tergantung dari pribadi masing-masing pegawai/petugas pelayanan dan kondisi wilayah yang bersangkutan. Kondisi wilayah/medan yang sulit dengan kontur pegunungan dan kemiringan yang ekstrim dan jarak tempuh berdampak pada kompleksitas ekonomi. Semakin luas dan medan/wilayah yang ekstrim tersebut ditambah dengan prospek perkembangan ekonomi yang menyajikan masalah pertanahan di wilayah bersangkutan sangat beragam menjadikan produk yang dihasilkan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan tidak sesuai dengan target yang ditetapkan karena dengan kondisi diatas sangat mempengaruhi proses pelayanan menjadi kurang lancar dan kurang maksimal.

Demikian juga dengan pribadi atau moral aparat yang bersangkutan, serta timbulnya konflik kepentingan diantara aparat sendiri juga turut mempengaruhi

kelancaran pelayanan. Aparat yang jujur, yang dengan ikhlas memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun tentu saja akan memperlancar pelayanan. Sebaliknya ada juga oknum aparat/perantara yang mengharapkan imbalan dari pemohon dengan alasan demi kelancaran pelayanan, sehingga tanpa disadarinya terjebak dalam konflik kepentingan pada organisasinya, akan menghambat jalannya pelayanan sebab tanpa adanya jasa tersebut pelayanan tidak akan berjalan seperti apa adanya. Bila demikian, komitmen moral oknum aparat mempunyai peranan dalam penyelesaian setiap permasalahan serta konflik yang ada, dan akan menentukan keputusan atau perilaku dari aparat. Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis menekankan variabel pelaksana kegiatan pelayanan baik dari pihak perantara/penerima kuasa dari pemohon dan aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dilihat dari dimensi komitmen moral yang dimiliki dan konflik kepentingan yang turut melibatkan oknum aparat Kantor Pertanahan, sehingga berpengaruh terhadap kinerja pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

#### **a. Hubungan Antara Komitmen Moral Pegawai/ Petugas Terhadap Kinerja Pelayanan**

Sebagaimana yang dikemukakan oleh H. De vos, prinsip-prinsip moral bukanlah menjadi monopoli ajaran agama tertentu. Bahkan tidak jarang, seseorang yang awam dibidang agama memiliki moralitas luhur yang lebih tinggi dipandang dari segi kodrat kemanusiaannya secara umum, dibanding seseorang yang mempunyai pengetahuan keagamaan yang luas (H. De Vos, 2002). Kenyataan ini menunjukkan, moral merupakan suatu khasanah nilai yang universal, suatu kekayaan batin kemanusiaan yang telah melekat sejak dari “sono”-nya. Moral juga dapat dipandang sebagai suatu kelengkapan nilai, atau mungkin lebih tepat disebut suatu potensi yang merupakan bekal bagi manusia dalam meniti kehidupannya.

Demikian juga hanya dengan moralitas yang melekat pada diri setiap aparat/petugas pelaksana kegiatan pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.



Potensi moral yang ditunjukkan melalui komitmen moral mereka dalam pelaksanaan tugas, juga turut mempengaruhi *output* pelaksanaan tugasnya. Berkaitan dengan komitmen moral aparat tersebut, sejauh ini secara umum dapat dilihat bahwasannya citra pegawai negeri di Indonesia masih belum sebaik yang diharapkan. Cakupan tugas pegawai negeri memang begitu luas sehingga mudah dimengerti bila sikap dan tindakan mereka sering menjadi bulan-bulanan dari protes, kritik, dan ketidakpuasan masyarakat. Kebanyakan orang melihat cara kerja aparat dengan dikala *tidak berkompeten* sampai *cukup berkompeten*. Lebih sering mereka dicemooh sebagai pegawai-pegawai yang kurang bersemangat, hanya mengejar kedudukan, tidak giat bekerja, dan angkuh. Birokrasi pemerintahan dianggap sebagai sumber pemborosan saja sehingga banyak yang berpendapat bahwa semula pelayanan publik harus dialihkan swasta. Suatu pendapat yang berlebihan dan tidak realistis.

Sebagai fokus pada tulisan ini akan dilihat sejauh mana komitmen moral aparat dalam melaksanakan kegiatan pelayanan, yang ditinjau dari kepekaan aparat untuk menghindari bahkan menolak suap dan sebagainya yang bersifat sebagai pelican dalam melaksanakan kegiatan pelayanan.

Hasil observasi kepada para pegawai dalam penelitian ini dapat disampaikan bahwa menjadi pegawai pada awalnya hanya untuk mencari nafkah, pada saat itu, setiap ada pekerjaan orientasi yang ada adalah mendapatkan imbalan dan bukan merupakan pengabdian. Sehingga logikanya semakin banyak yang diterima maka pekerjaan akan lebih lancar. Tapi setelah lama bekerjakeinginan itu berubah dimana para petugas ingin memberikan kontribusi pelayanan pertanahan menjadi lebih baik dan dedikasi seperti ini harus dimiliki oleh setiap pegawai demi kemajuan pelayanan di Kantor Pertanahan ini.

Dari hal tersebut di atas dapat dikatakan bahwa komitmen moral aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan masih belum mencerminkan pelayanan publik yang baik, walaupun hanya terjadi pada sebagian kecil pegawai. Rendahnya

komitmen moral aparat ini secara langsung berpengaruh terhadap kinerja pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

#### **b. Hubungan antara Konflik Kepentingan terhadap Kinerja Pelayanan**

Kompleksnya persyaratan dan panjangnya waktu yang harus dilalui dalam permohonan pendaftaran pertama kali oleh pemohon, telah menimbulkan konflik kepentingan baik antar aparat Kantor Pertanahan dengan aparat desa dan kecamatan, maupun diantara aparat Kantor Pertanahan sendiri. Kondisi ini berawal dari perilaku petugas yang seolah-olah membuat pelayanan sertifikat pertanahan ini sebagai produk yang bisa dijual kepada pemohon. Akibatnya sebagian kecil petugas terkesan ingin selalu turut memiliki andil dan ingin dilibatkan dalam setiap proses pengurusan. Ketidakpastian waktu dan biaya jika permohonan dilakukan dengan perantara menjadi bukti akibat dari banyaknya konflik kepentingan dalam setiap pengurusan pelayanan pada Kantor Pertanahan.

Sering terjadi kendala yang timbul dalam proses pelayanan administrasi di kantor ini justru karena aparat Kantor Pertanahan sendiri. Karena ada petugas disini yang sebetulnya menerima uang jasa dari pemohon, sementara yang diurus oleh pegawai tersebut adalah yang bukan wewenangnya. Kondisi seperti ini menimbulkan kecurigaan dan ketidak senangan dari pegawai yang berwenang tersebut, sehingga secara tidak langsung akan memperlambat proses seandainya ada konflik kepentingan diantara pegawai tersebut.

Dengan alasan apapun, konflik kepentingan diantara aparat seperti yang disampaikan diatas, jelas merugikan pemohon dan berakibat semakin rendahnya kinerja pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

Dari hal tersebut diatas dapat dilihat secara jelas bahwa konflik kepentingan yang melibatkan sesama aparat Kantor Pertanahan justru semakin memperburuk kinerja pelayanan yang dihasilkan. Karena pemohon akan semakin dirugikan akibat konflik kepentingan diantara aparat sendiri.

Kinerja Pelayanan Publik pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dapat juga berkurang dikarenakan adanya masyarakat/pemohon yang menggunakan jasa perantara dalam pengurusan pelayanan pertanahan. Karena mereka juga ingin cepat selesai sehingga kaidah aturan yang harus dilaksanakan seringkali tidak dilaksanakan. Padahal implikasi hukum yang timbul akibat hal tersebut sangat berat seandainya ada keberatan/gugatan dari pihak lain terhadap proses permohonan yang telah dilaksanakan. Tidak jarang gugatan baik perdata atau pidana diajukan oleh penggugat karena proses yang salah dan adanya persyaratan yang tidak dilengkapi ataupun adanya rekayasa dengan bekerjasama antara pemohon dengan aparat desa/kecamatan dan oknum aparat dari Kantor Pertanahan. Hal ini bisa terjadi pada saat pengukuran bidang tanah, para pihak yang berbatasan tidak membubuhkan tanda tangan di Gambar Ukur sebagai persyaratan wajib. Hal tersebut dilakukan dengan memalsukan tanda tangan pihak yang berbatasan.

Kemudian ditemukan juga dalam pengurusan tanah warisan, dimana pemohon bekerjasama dengan aparat desa untuk tidak mencantumkan nama pihak yang berhak atas warisan tersebut sehingga dikemudian hari akan rentan untuk digugat oleh pihak yang dirugikan tersebut.

Dengan demikian dapat dikatakan, semakin banyak konflik kepentingan yang melibatkan aparat desa/kelurahan dan aparat di Kantor Pertanahan, maka semakin rendahlah kinerja pelayanan yang dihasilkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

### **c. Keterkaitan Faktor Iklim Organisasi Terhadap Kinerja Pelayanan**

Organisasi adalah wadah atau tempat dari orang-orang yang melakukan kerja sama untuk mencapai tujuan. Tujuan tersebut akan bisa dilaksanakan dengan adanya kerjasama dan interaksi antara berbagai elemen yang ada dalam organisasi. Jumlah sumber daya manusia dan sarana sangat berkaitan erat dengan target yang telah ditetapkan dan realisasi pekerjaan yang dicapai. Semakin besar kesenjangan antara elemen yang ada dalam suatu organisasi akan semakin rendah kinerja dan realisasi yang dicapai oleh organisasi tersebut.

Berikut tabel jumlah pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

Tabel. 5 Jumlah Pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan

Dari Tahun 2012-2016

No.	Tahun	Golongan				Jumlah
		I	II	III	IV	
1	2012	1	6	33	1	41
2	2013	1	6	33	2	42
3	2014	1	7	29	2	39
4	2015	1	10	29	2	42
5	2016	1	10	25	2	38

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan Desember 2016

Berdasarkan tabel menunjukkan jumlah pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan tahun 2016 sebanyak 38 orang. Jumlah pegawai merupakan salah satu unsur yang vital dalam pelayanan. Volume pekerjaan dan jumlah pegawai merupakan dua faktor yang saling mempengaruhi dalam pemberian pelayanan. Sebagaimana data hasil observasi dari Sub Bagian Tata Usaha sebagai berikut : Jumlah pegawai dengan beban kerja/target yang ditetapkan dalam DIPA pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan adalah sangat tidak seimbang.

Dalam hal ini target pekerjaan untuk sertipikasi Rutin, Prona, Sertipikasi Nelayan, Sertipikasi UKM sangat tidak seimbang dengan beban pekerjaan yang ada. Jumlah petugas Ukur yang hanya 6 (enam) orang tidak memadai untuk target pembuat sertifikat yang selalu diatas 5000 (lima ribu) bidang tiap tahunnya, bahkan pernah mencapai angka 10.000 (sepuluh ribu) sertifikat Prona untuk diselesaikan.

Selanjutnya perlu dipaparkan juga perihal peran pimpinan dalam organisasi. Sebagaimana diketahui, dalam organisasi seorang pimpinan sangat berpengaruh untuk memotivasi pegawainya begitupun dalam tubuh organisasi Kantor Pertanahan

Kabupaten Pacitan. Pimpinan memegang peranan penting untuk mengarahkan pegawainya dimana selama ini *image* kantor ini kurang bagus yaitu sebagai calo. Dan dengan adanya pimpinan baru, *image* ini dijadikan prioritas dalam bekerja agar setiap aparat lebih disiplin dan lebih bertanggung jawab dalam melaksanakan tugasnya, sehingga diharapkan, secara pelan-pelan *image* sebagai calo ini dapat dihilangkan. Suatu motivasi tentunya tidak lepas dari 1 arah saja yaitu dari bawahan atau atasan tetapi harus ada korelasi dari keduanya baik dari atasan maupun dari bawahan sehingga menghasilkan kebijakan-kebijakan yang menunjang keberhasilan kerja.

Membicarakan organisasi juga tidak lepas dari peraturan, begitupun dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, karena kantor ini adalah suatu kantor pemerintah yang tidak lepas dari instansi/kantor lainnya sehingga kadang-kadang peraturan yang masuk tidak sesuai dengan tubuh Kantor Pertanahan, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yang harus membuat suatu terobosan-terobosan yang tidak menyimpang dari peraturan demi kelancaran pelayanan.

Kelancaran dan ketertiban selalu menjadi tuntutan pengguna jasa Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, demikian juga dengan aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, kelancaran dan ketertiban selalu menjadi target mereka untuk memuaskan pemohon dan tanggung jawab mereka masing-masing. Berdasarkan laporan yang ada mengenai waktu penyelesaian sertifikat tanah setelah berkas pemohon diteliti dan telah dilakukan pendaftarasampai penyerahan sertifikat ke pemohon. Ternyata penyelesaian sertifikat tanah tidak bisa 100% ditetapkan sesuai dengan waktu. Kendala ini karena kurang lengkapnya berkas atau arsip sedang dipakai yang lain sehingga menghambat penyelesaian. Selain itu faktor yang terpenting untuk memperlancar pelayanan diperlukan suatu situasi kerja yang baik dan itu diterapkan pada kantor ini. Antara aparat satu dengan yang lainnya saling bekerja sama, kalau ada kesulitan mereka saling berkonsultasi untuk mencari pemecahannya. Tidak perlu ada pihak yang saling merugikan antara yang satu dengan yang lain, sehingga suasana kerja akan harmonis untuk meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat/pemohon.

#### **d. Interpretasi**

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada kerangka teori sebelumnya, bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sebagai organisasi publik yang memberikan pelayanan dibidang pertanahan, dituntut untuk memiliki kinerja yang menghasilkan pelayanan yang baik dan memuaskan masyarakat. Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan tanpa mengabaikan berbagai macam pengaruh tersebut, penelitian ini telah memilih dua faktor yang diduga mempunyai pengaruh yang kuat terhadap kinerja pelayanan, yaitu faktor aparat pelaksana dan iklim organisasi Kantor Pertanahan itu sendiri.

Hasil dari data yang telah diperoleh melalui observasi, wawancara dan dokumentasi yang telah dipaparkan sebelumnya, kinerja pelayanan dari aspek responsivitas, responsibilitas, produktifitas, dan akuntabilitas serta kepuasan pelanggan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan ternyata masih belum maksimal. Sebagaimana yang penulis tengarai sebelumnya bahwa kinerja pelayanan yang rendah ini dipengaruhi salah satunya oleh faktor aparat pelaksana kegiatan pelayanan, yang dalam hal ini dilihat dari dimensi komitmen moral dan konflik kepentingan yang terdapat pada Kantor Pertanahan ini.

Berdasarkan data yang terkumpul di lapangan memperlihatkan bahwa aparat pelaksana kegiatan pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, memiliki komitmen moral yang belum maksimal terhadap pelaksanaan tugas-tugasnya. Hal ini dapat dilihat dari perilaku mereka yang masih ada yang terlibat kolusi dalam proses kegiatan pelayanan sertifikat tanah. Sehingga diskriminasi dalam pelayanan masih ditemui, hal ini jelas merugikan pemohon karena mereka tak jarang harus mengeluarkan tambahan biaya.

Begitu juga dengan konflik kepentingan yang melibatkan sesama aparat Kantor Pertanahan maupun dengan aparat dari desa, kelurahan dan kecamatan. Panjangnya mata rantai birokrasi yang harus dilewati masyarakat pengguna jasa sebagai prosedur dalam pengurusan sertifikat tanah, membuat semakin banyak pihak yang terlibat dan menawarkan jasa dengan biaya-biaya ekstra yang harus dikeluarkan masyarakat.

Dalam hal ini, masyarakatpun juga turut serta memberi andil semakin banyaknya permasalahan pelayanan sertifikat tanah, karena banyak klien yang lebih suka menggunakan jasa calo untuk menyelesaikan urusannya.

Jumlah pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan belum memadai terhadap beban kerja yang tidak terlalu banyak, di mana seharusnya kondisi seperti ini sangat tidak mendukung ketepatan waktu pelayanan, untuk itu dibutuhkan aparat yang berdedikasi dan bertanggung jawab terhadap tugasnya agar image yang kurang bagus dalam tubuh Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan dapat dihilangkan. Faktor motivasi dari pimpinan dan kerja sama antar aparat sangat dibutuhkan untuk mengubah aparat yang belum memahami akan tugas dan tanggung jawabnya menjadi aparat yang mempunyai dedikasi yang tinggi dan kemampuan teknis maupun nonteknis untuk meningkatkan pelayanan.

STIE Widya Wiwaha  
Jangan Plagiat

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari uraian di Bab IV, beberapa kesimpulan dapat ditarik sebagai berikut :

1. Secara umum kinerja pelayanan yang diberikan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan masih menunjukkan hasil yang kurang optimal, begitupula dengan produktifitasnya. Program khusus Larasita yang bertujuan mendekatkan Kantor Pertanahan dengan masyarakat dan untuk mengetahui keluhan-keluhan dan aspirasi masyarakat membuat responsivitas Kantor Pertanahan masih kurang maksimal. Belum diperolehnya kemudahan bagi pemohon dalam hal pengajuan permohonan, pengukuran, dan pemetaan lokasi, pembuatan surat ukur, serta kemudahan dalam penerbitan sertifikat tanah membuat responsibilitas Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan masih kurang optimal. Hal ini dikarenakan komitmen moral aparat dalam melaksanakan tugas memberikan pelayanan masih belum optimal. Masih ditemukannya konflik berbagai kepentingan yang melibatkan aparat itu sendiri. Sebagai akibat dijadikannya pelayanan sertifikat tanah selaku komoditi yang dijual kepada masyarakat pengguna jasa. Timbulnya konflik kepentingan juga tidak terlepas dan dipicu oleh pemohon sendiri, yang sering justru menyuburkan praktek perantara/calo di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Faktor iklim organisasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan juga mempunyai pengaruh terhadap kinerja pelayanan yang dihasilkan. Fakta di lapangan menunjukkan, bahwa dalam pelaksanaannya pelayanan yang didasarkan pada peraturan baru belum dilaksanakan secara konsisten, artinya ada beberapa pelayanan yang dilaksanakan oleh perantara dengan mengabaikan prosedur yang telah ditetapkan. Para perantara melakukan pungutan diluar biaya resmi dan mengabaikan prinsip waktu pelayanan yang cepat dan tepat. Sehingga disamping biaya yang dikeluarkan pemohon menjadi lebih banyak, waktu



pelayanan pun menjadi lebih lama dari Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan (SOPP) Kantor Pertanahan yang telah ada.

Untuk program Larasita, masyarakat lebih antusias karena program tersebut tidak terbatas, sedangkan program Prona dibatasi oleh jumlah bidang dan lokasi tertentu untuk tiap tahunnya.

2. Berbagai kebijakan telah diambil seperti pembentukan loket pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan. Begitu juga dengan pelaksanaan kegiatan administrasi yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan tetap mengacu pada kebijakan catur tertib bidang pertanahan. Kurangnya sarana dan sumber daya manusia dan perlu segera ditingkatkan. Selanjutnya untuk pelaksanaan pertanggung jawaban aparatur Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sudah dapat dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ada. Sedangkan pertanggung jawaban secara langsung kepada masyarakat masih perlu ditingkatkan karena masih adanya keluhan masyarakat terhadap pelayanan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

## **B. Saran**

Saran-saran yang dapat disampaikan dalam penelitian ini adalah: Untuk meningkatkan kinerja pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan kepada masyarakat. Berdasarkan kesimpulan yang ada, sebagai berikut ;

1. Perlu ditingkatkan kegiatan Larasita (Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah) di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan yang bertujuan mendekatkan Kantor Pertanahan dengan masyarakat. Disamping itu perlu lebih banyak dilaksanakan dialog interaktif melalui radio dan televisi, memberikan penyuluhan, sehingga masyarakat merasa diperhatikan kebutuhannya.
2. Perlu melaksanakan tahap-tahap pelayanan sesuai yang telah ditetapkan dalam Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan (SOPP) di Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sehingga pelayanan yang cepat dan tepat sesuai waktu akan bisa tercapai. Disamping itu pelayanan berkas kelengkapan yang

diperoleh di desa dan kecamatan tidak perlu berbelit belit dan biaya yang mahal.

3. Aspek moralitas aparat dalam melaksanakan tugas perlu mendapatkan perhatian agar kinerja pelayanan Kantor Pertanahan dapat berjalan lebih baik. Perlunya ditingkatkan kesadaran akan tugas dan tanggung jawab aparat, melalui penekanan pada keteguhan hati nurani dan kepekaan aparat dalam berinteraksi dengan masyarakat. Keutuhan nilai moral, serta ketegasan sikap aparat dalam melaksanakan tugas-tugasnya harus lebih ditekankan kembali, sehingga tidak perlu terjadi diskriminasi dan budaya uang jasa pelayanan sertifikat tanah.
4. Dalam pelaksanaan pelayanan hendaknya Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan benar-benar konsisten berdasarkan pada peraturan yang berlaku. Kantor Pertanahan memberikan pelayanan yang memuaskan kepada pemohon secara ikhlas tanpa mengharapkan apapun. Pungutan uang jasa/pungutan di luar pungutan resmi segera dihentikan.
5. Introspeksi dua belah pihak, baik dari pihak pemohon atau dari pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan sendiri agar pungutan liar dihentikan. Dari pihak pemohon mencoba untuk menahan diri untuk tidak memberikan sejumlah uang jasa dengan membuktikan terlebih dahulu pelayanan di Kantor Pertanahan. Pemohon yang bersangkutan terlebih dulu mengikuti proses yang wajar sesuai dengan ketentuan resmi yang ada. Dari pihak aparat sendiri juga mencoba untuk membuktikan kepada masyarakat bahwa pendapat negatif yang melekat selama ini adalah tidak benar, yaitu dengan memberikan pelayanan yang benar-benar memuaskan kepada masyarakat secara ikhlas tanpa harus meminta uang jasa. Aparat dituntut proaktif terutama dalam setiap menerima pengajuan berkas permohonan, terlebih dahulu memeriksa kelengkapan berkas yang ada dan kemungkinan ada kelebihan berkas berupa uang jasa dalam jumlah tertentu. Jika menemukan hal yang demikian, dengan ikhlas aparat mengembalikannya kepada pemohon yang bersangkutan dengan ucapan terimakasih atas perhatian yang telah diberikan. Disamping itu

dalam penetapan biaya yang harus dibayarkan klien harus berdasar ketentuan resmi yang ada jangan sampai melakukan pembengkakan biaya. Dengan adanya sikap proaktif seperti itu akan menimbulkan kesan di masyarakat bahwa sebenarnya predikat negatif yang melekat selama ini adalah tidak benar.

6. Kepala Kantor dan Kepala seksi agar selalu memberikan arahan kepada Kepala Sub Seksi dan Staff yang secara langsung berhubungan dengan pemohon tentang pentingnya pelayanan dan kepuasan pemohon. Disamping itu juga melakukan pembinaan kepada PPAT untuk tidak melakukan hal-hal beresiko yang menimbulkan masalah di kemudian hari.

Masyarakat bisa mendapatkan pelayanan yang memuaskan tanpa harus menggunakan uang jasa atau mengeluarkan biaya banyak.

Demikian sumbang saran yang dapat penulis kemukakan, dan diharapkan dapat berguna untuk meningkatkan kinerja pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. **Buku**

- Abdulrachman, 1971, *Teori Pengembangan dan Filosofi Kepemimpinan Kerja*, Jakarta.
- Ancok, Djameludin, 2001, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Hand Out MAP UGM
- Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya A.R, 1983, *Teori Strategis Pembangunan Nasional*, Jakarta Gunung Agung.
- Bryant, Coralie dan Louis G. White, 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, alih bahasa : Suryatim, Jakarta, LP3ES.
- Chadwik, Bruce A. Howard M. Bahr dan Stan L. Albecht, 1991, *Metode Penelitian Ilmu Sosial*, terjemahan Sulistia, MI (dkk), IKIP Semarang Press
- Dwiyanto, Agus, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM
- Etzioni, Amitai, 1982, *Organisasi-organisasi Modern*, Jakarta, Universitas Indonesia Press.
- Frederickson, George 11, 1987, *Administrasi Negara Baru*, alih bahasa ; Al-Ghozei Usmann, Jakarta, LP3ES.
- Hadari Nawawi, 1983, *Administrasi Pendidikan*, Gunung Agung, Jakarta.
- Handyaningrat, Soewamo, 1984, *Pengantar Studi Ilmu Administrasidan Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta.
- Hicks, Herbert G and G Ray Gullt, 1987, *Organisasi, Teori dan Tingkah Laku*, Bina Aksara, Jakarta.

Julia Branen, 1997, *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Kartasasmita, Ginandjar, 1995, *Tantangan Administrasi Negara : Peningkatan Pelayanan Masyarakat Dalam Era Globalisasi*, dalam Manajemen pembangunan Nomor 11/III, LAN-RI, Jakarta.

Kerlinger, Fred N, 1995, *Asas-asas Penelitian Behavioral*, Edisi Ketiga, terjemahan Gadjah Mada University Press.

Kumorotomo, Wahyudi, 1992, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Moerir, 1992, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.

Moleong, Ixey J, 1989, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Karya, Bandung.

Putra Fadillah, 2001, *Kapitalisme Birokrasi*, Lkis Yogyakarta

Sjahrir, 1987, *Kebijaksanaan Negara : Konsistensi dan Implementasi*, Jakarta, LP3ES.

Thoha, Miftah 1983, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Rajawali Jakarta.

#### **B. Majalah Ilmiah dan Makalah Seminar Serta Penelitian Ilmiah**

Dwiyanto, Agus, 1995, "Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik", dalam seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik, Fisipol UGM, Yogyakarta.

Dwiyanto, Agus, Agus Pramusinto & Yuyun Purbokusumo, 1993, "Kinerja Organisasi Pelayanan Publik di DIY dan Jateng", hasil penelitian, Fisipol UGM, Yogyakarta.

Effendi, Sofian, 1996, "Revitalisasi Sektor Publik Menghadapi Keterbukaan Ekonomi dan Demokrasi Politik", dalam Pidato Pengukuhan Jabatan

Guru Besar pada Fisipol UGM, Yogyakarta.

Hidayat dan Sucherly, 1986, "*Peningkatan Produktifitas Organisasi Pemerintah Dan Pegawai Negeri, Kasus Indonesia*", dalam Prisma Nomor 12 Desember, Jakarta.

Hatry, H.P, 1989, "*Determining the effectiveness of Government Services*", in James L. Perry (ed), handbook of Publik Administration, Sanfrancisco, CA : Jossey-Bass Publishers.

Permana, Norma Ayu, 2009, Kinerja Pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pacitan, dalam Tesis, Yogyakarta.

Protas, Jefrey Mendetch, 1981, *The Cost of Free Services Organizational Impediment to Access to Publik Services*. In Publik Administration Review.

Saxena, 1986, "*Peningkatan Produktivitas Tata Laksana Pemerintah*", dalam Prisma Nomor 11, November, Jakarta, LP3ES.

Sjahris, 1986, "*Pelayanan dan Jasa-Jasa Publik : Telaah Ekonomi Serta implikasi Politik*", dalam Prisma No.12, Desember, LP3ES, Jakarta.

### **C. Dokumen Perundang-Undangan**

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Nomor 81 Tahun 1993, tanggal 25 November 1993, tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.

Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998, Tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di Bidang Pertanahan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999, Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaa