

KINERJA APARAT PELAYANAN PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA SEMARANG

T E S I S

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S-2

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi

Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Diajukan oleh :

SRI SURYANTI

D4E007065

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

2009

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Maret 2009

SRI SURYANTI

D4E007065

**KINERJA APARAT PELAYANAN
PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA SEMARANG**

Dipersiapkan dan disusun oleh

SRI SURYANTI

D4E007065

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal : 25 Maret 2009

Susunan Tim Penguji

Ketua Tim Penguji / Pembimbing I

Anggota Tim penguji lain :

Drs. Wahyu Pujoyono, SU

1. Dr. Dra. Endang Larasati, MS

Sekretaris Penguji / Pembimbing II

Drs. Zaenal Hidayat, MA

2. Drs. Herbasuki NC., MT

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
Untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal : 25 Maret 2009
Ketua Program Studi MAP
Universitas Diponegoro
Semarang

Prof. Drs. Y. Warella, MPA.,Ph.D
NIP : 130 227 811

HALAMAN PERSEMBAHAN

PERCAYALAH.....!

Allah S.W.T mempunyai rencana yang indah, meskipun rencana indah itu hanya akan diberikan pada saat yang tepat dan tidak terduga.

Puji syukur tiada terkira atas segala nikmat dan karunia-NYA, walaupun seringkali apa yang kudapat adalah bukan yang kuminta dan apa yang kupinta tidak selalu dapat kuperoleh, tapi aku yakin itulah yang terbaik.

TERIMA KASIH untuk orang yang sangat berarti dalam hidupku yang selalu memberikan dukungan tiada terkira, anak-anakku tercinta **Firdana – Firdani – Nabila – Firdaus** engkau lah anugerah tiada ternilai yang membuat Bunda kuat menjalani hidup ini, maafkan Bunda atas waktu dan perhatian yang kurang tapi kasih sayang dan doa Bunda setulusnya untuk kalian, mari kita jalani hidup dengan keikhlasan hati dan selalu percaya Kebesaran ILLAHI. Ayah dan Ibu terimakasih atas doa yang tiada pernah henti mengiringi setiap langkah ananda.

Untuk almarhum suami sekaligus ayah dari anak-anakku semoga engkau bahagia di sisi-NYA, cinta dan doa kami selalu terkirim untukmu.

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah, terlimpah kepada Allah SWT, yang telah memberikan kekuatan, sehingga penulis dapat melewati tahapan akhir studi di Program Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi Magister Administrasi Publik, dengan terselesaikannya penulisan tesis yang berjudul ***“Kinerja Aparat Pelayanan Pada Kantor Pertanahan Kota Semarang”***.

Berawal dari perenungan gagasan kecil muncul tulisan ini menjawab galau dan bimbang hati masa depan tentang pentingnya sebuah kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang. Penulis sadar dan percaya bahwa tulisan sederhana ini tidak lepas dari bantuan moril maupun materiil dari berbagai pihak. Sehubungan hal tersebut, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang tulus dan setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Drs. Wahyu Pujoyono, SU selaku Pembimbing I dan Bapak Drs. Zaenal Hidayat, MA selaku Pembimbing II yang sangat memberikan kemudahan dalam membimbing, memberi arahan dan mampu menguatkan hati untuk selesainya penelitian dan penulisan tesis ini.
2. Ibu Dr. Dra. Endang Larasati, MS selaku Penguji I dan Bapak Drs. Herbasuki NC., MT selaku Penguji II yang teramat jelas memberikan masukan dan arahan saran konstruktif untuk kesempurnaan penulisan tesis ini.
3. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memberikan dorongan moral kepada penulis sehingga tesis ini bisa terwujud.
4. Ibu Dra. Retno Sunu Astuti, Msi selaku Sekretaris Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro.
5. Segenap unsur pimpinan dan staf Kantor Pertanahan Kota Semarang yang telah memberikan bantuan kepada penulis tentang data-data dan informasi yang ada dalam penelitian.

6. Bapak Sutarna, SE, M.Si yang telah memberikan banyak saran dan motivasi kepada penulis.
7. Para Dosen Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro yang telah membuka dan memperluas cakrawala ilmiah dan teori-teori melalui kuliah-kuliahnya.
8. Segenap civitas administrasi dan staf Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro, pengelola dan staf perpustakaan yang selalu tersenyum ramah, menyapa dan melayani dengan hati.
9. Rekan-rekan MAP angkatan XXIII yang senantiasa mengisi hari-hari penuh perjuangan semoga persahabatan kita abadi.
10. Semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari keterbatasan, kekurangan dan ketidaksempurnaan tulisan ini, penulis sangat menerima segala saran konstruktif dan kritik yang bersifat membangun. Mudah-mudahan hasil kecil ini mampu memberikan inspirasi bagi pekerjaan lanjutan yang lebih besar dan mendalam.

Semarang, Maret 2009

Penulis

RINGKASAN

Kantor Pertanahan Kota Semarang adalah instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah. Kantor Pertanahan Kota Semarang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam wilayah Kota Semarang. Kantor Pertanahan Kota Semarang mempunyai visi "*Mewujudkan kepastian hak atas tanah di Kota Semarang melalui pelayanan prima*". Untuk mewujudkan visi tersebut Kantor Pertanahan Kota Semarang menetapkan misi seperti tercantum dalam *CATUR TERTIB PERTANAHAN*, yaitu tertib administrasi pertanahan, tertib hukum pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Visi dan Misi tersebut kemudian dijabarkan melalui program-program yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang yang di tuangkan dalam Rencana Strategis (RENSTRA). Program-program ini selanjutnya direalisasikan dalam bentuk kegiatan-kegiatan teknis, antara lain seperti kegiatan-kegiatan pelayanan sertifikasi tanah. Kegiatan pelayanan sertifikasi tanah sebagai bagian dari kegiatan sektor publik tentunya menuntut kinerja yang baik dari para aparatnya. Tuntutan ini memerlukan usaha yang sungguh-sungguh agar dapat mewujudkannya, karena ditengarai kinerja birokrasi pemerintah khususnya di bidang pelayanan pertanahan dinilai masih jelek. Hal ini ditandai dengan banyaknya keluhan masyarakat, baik yang disampaikan secara langsung maupun lewat media massa. Begitu pula dengan hasil audit dari Komisi Pemberantasan Korupsi yang menunjukkan bahwa kinerja pelayanan Badan Pertanahan Nasional menduduki urutan rangking terjelek. Hal ini sangat memprihatinkan dan menjadi salah satu yang menyebabkan terpuruknya kinerja aparat birokrasi di negara Indonesia. Hasil penelitian tentang Kinerja Aparat Pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan fenomena pengamatan antara lain : Kinerja Pelayanan, Diskriminasi Pelayanan, Persepsi Bekerja, Responsivitas dan Akuntabilitas, dapat disimpulkan bahwa kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang masih belum optimal dan masih ditemui adanya indikasi pelayanan yang belum sesuai ketentuan dan harapan masyarakat.

Kinerja yang belum optimal dapat diketahui dari tanggapan dan keluhan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari masih adanya sikap diskriminasi pelayanan kepada masyarakat, walaupun tidak diakui secara nyata tapi terjadi di lapangan. Begitu juga dengan persepsi bekerja para aparatnya yang masih belum sepenuhnya menyadari akan tugas dan tanggungjawabnya sebagai abdi dan pelayanan masyarakat di bidang pelayanan publik dalam hal ini pelayanan

sertifikasi tanah. Daya tanggap dan keterbukaan dalam pelayanan juga masih kurang, karena masih ada hal-hal yang dirasakan masyarakat tidak sesuai dengan prosedur dan harapan, dimana masyarakat yang harus aktif dan terus memantau jalannya proses permohonan. Seharusnya dari pihak Instansi maupun aparatlah yang proaktif dalam memberikan penjelasan dan informasi kepada masyarakat secara lebih jelas, transparan dan mudah diteima, sehingga tidak terjadi komunikasi yang salah.

Kinerja aparat dalam pelayanan penyelesaian permohonan serifikasi tanah masih lambat dan belum sesuai dengan Standar dan Prosedur Operasional Pelayanan Pertanahan, dengan dibuktikan data penyelesaian permohonan sertifikasi tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang selama 5 tahun terakhir yaitu mulai tahun 2003 sebanyak 50%, tahun 2004 sebanyak 61%, tahun 2005 sebanyak 60 %, tahun 2006 sebanyak 61% dan tahun 2007 sebanyak 62 %. Sebenarnya ada peningkatan hasil yang cukup baik dalam penyelesaian permohonan sertifikasi tanah, tetapi masih belum optimal karena masih banyak tunggakan permohonan yang belum terselesaikan. Salah satu upaya untuk mengatasi kinerja yang masih belum baik adalah dengan penekanan kesadaran moral akan tugas dan tanggungjawab disamping disiplin sebagai fondasi dari kinerja, juga perlunya peningkatan ketrampilan dan penambahan wawasan dan pengetahuan dari aparat sesuai dengan perkembangan teknologi dan tuntutan masyarakat. Dihilangkannya sikap egosektoral dan peningkatan kerjasama serta saling percaya diharapkan dapat meningkatkan kinerja para aparatnya disamping juga peran dan perhatian dari unsur pimpinan terutama pimpinan langsung masing-masing seksi atau bagian.

ABSTRAKSI

Kata kunci : Kinerja Aparat Pelayanan

Penelitian ini bertujuan secara praktis untuk menganalisis kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang, agar dapat ditemukan strategi peningkatan kinerja aparat. Sedangkan secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Metodologi Penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan pendekatan model Interpretif Geertz dimana model ini merupakan bagian dari pendekatan fenomenologis yang berupaya mencari makna bukan mencari hukum, berupaya memahami bukan mencari teori dari fenomena. Fokus penelitian dalam penelitian ini adalah kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang. Informan yang dipilih adalah orang-orang yang dipandang mengetahui dan terlibat dalam pelayanan. Fenomena yang diamati adalah : kinerja pelayanan, diskriminasi pelayanan, persepsi bekerja, responsibilitas dan akuntabilitas. Data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh secara langsung dari informan dan data sekunder yang diperoleh secara tidak langsung. Teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi dan inferensi. Sedangkan untuk analisis data menggunakan teknik kualitatif deskriptif yang terdiri dari tiga tahap yaitu : reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian dengan fenomena pengamatan seperti tersebut di atas menunjukkan bahwa kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang belum optimal. Hal ini dengan masih adanya diskriminasi pelayanan walaupun tidak secara nyata diakui tapi terjadi di lapangan dan dirasakan oleh masyarakat. Persepsi bekerja aparat yang masih berorientasi pada kontribusi dan kompensasi serta responsibilitas dan akuntabilitas yang masih kurang, dengan ditunjukkan masih banyaknya keluhan masyarakat dan keterlambatan dalam penerbitan sertifikat, dimana masih banyak tunggakan permohonan yang tidak dapat terselesaikan sesuai dengan permohonan yang masuk.

ABSTRACT

Keywords: Service Staff Performance

This study had two general objectives: practical and theoretical. The practical objective was to analyze the service performance provided by staff at Agrarian Office of Semarang City in order to determine strategies for improving the staff performance, whereas the theoretical objective was to give illustration of the service staff performance at Agrarian Office of Semarang City.

Method of the study used were a qualitative descriptive method by means of Geertz's Interpretive approach. This approach is part of a phenomenological approach, which attempts to search for meaning, instead of principle, to search for understanding, instead of either theories or phenomena. The study focused on the performance of service staff at Agrarian Office of Semarang City. Informants were obtained from those who were deemed involved and credible in the service activities. The study observed such phenomena as service performance, service discrimination, job perception, responsibility, and accountability. Data were obtained from primary and secondary sources. The primary data consisted of direct inputs from the informants and the secondary data were from indirect sources. These data were obtained by means of interview, observation and inference, which, in turn, were subject to an analysis using a descriptive qualitative analysis. There were three major stages of analysis: data reduction, data presentation, and conclusion.

The study results showed that the service staff at Agrarian Office of Semarang City had not been capable of providing optimum services. The office staff did not achieve desired targets due to discriminative attitude towards their clients during the service activities. To make worse, job perception of the staff was still contribution-and compensation-oriented so that they might be poorly responsible and accountable. Services client often complained their dissatisfactions to the delay of certificate endorsement and service admission request.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
RINGKASAN	vii
ABSTRAKSI	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB. I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian	10
BAB. II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Landasan Teori	11
1. Paradigma Pelayanan Publik	11
2. Kinerja Pelayanan	18
3. Penilaian Kinerja (Performance Appraisais)	24
4. Karakteristik dan Indikator Evaluasi Organisasi Berbasis Kinerja/Berkinerja Tinggi	24
5. Iklim Organisasi	33
BAB. III METODOLOGI PENELITIAN	40
A. Pendekatan Penelitian	40

	B. Fokus Penelitian dan Lokasi Penelitian	42
	C. Pemilihan Informan	42
		Halaman
	D. Fenomena Yang Diamati	43
	E. Jenis dan Sumber Data	44
	F. Instrumen Penelitian	45
	G. Teknik Pengumpulan Data	46
	H. Teknik Analisis Data	47
BAB. IV	DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN	52
	A. Identifikasi Visi dan Misi	52
	B. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	53
	1. Kondisi Umum Kota Semarang	53
	2. Kantor Pertanahan Kota Semarang	54
BAB. V	PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	57
	A. Diskriminasi Pelayanan	64
	B. Persepsi Bekerja Aparat	71
	C. Daya Tanggap (Responsibilitas)	78
	D. Akuntabilitas	91
BAB. VI	P E N U T U P	96
	A. Kesimpulan	96
	B. S a r a n	100

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman	
Tabel I.1	Daftar Penyelesaian Sertifikat Tanah dari Tahun 2003 s.d 2007.....	8
Tabel II.1	Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Peralihan Hak Jual Beli	16
Tabel II.2	Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pemecahan Sertifikat Perorangan	17
Tabel II.3	Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pemisahan Sertifikat Perorangan	17
Tabel II.4	Indikator Kinerja Organisasi dan Karakteristik Organisasi Berkinerja Tinggi	27
Tabel V.1	Daftar penyelesaian Gambar Situasi/Ukur	85

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar III.1	
Komponen-Komponen Analisis Data Model	
Interaktif	51
Gambar IV.1	
Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kota Semarang	56

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 : Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan (SPOPP)
- Lampiran 3 : Daftar Tarif Layanan Pengukuran
- Lampiran 4 : Peta Hasil Analisis Penelitian

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam era pembangunan dewasa ini, arti dan fungsi tanah bagi negara Indonesia tidak hanya menyangkut kepentingan ekonomi semata, tetapi juga mencakup aspek sosial dan politik serta aspek pertahanan keamanan. Kenyataan menunjukkan bahwa semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan, maka corak hidup dan kehidupan masyarakat baik di perkotaan maupun di pedesaan menjadi lain.

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 peraturan yang berlaku.

Tanah-tanah yang ada di Indonesia ini diatur dengan Undang-Undang Pokok Agraria yaitu Undang-Undang nomor 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 dipegangnya.

Pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan berarti pihak yang didaftar akan mengetahui subyek atas tanah dan obyek hak atas tanah yaitu mengenai orang yang mejadi 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”. Sertifikat adalah buku tanah dan surat ukurnya setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Untuk mewujudkan harapan-harapan yang ingin dicapai sebagaimana yang telah ditetapkan pada kebijaksanaan catur tertib Pertanahan, 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.

Sebagai ilustrasi untuk memperlihatkan gambaran kinerja aparat pelayanan, yang dalam hal ini sesuai dengan penelitian yang akan dilaksanakan maka difokuskan pada kinerja aparat pelayanan kantor

pertanahan, berikut ini contoh keluhan yang timbul menyangkut permasalahan dalam hal pelayanan yang dikutip dari suara pembaca harian Kompas 11 Nopember 2008, sebagai berikut :

“Mengurus sertifikat yang murah, mudah, dan cepat ternyata hanya di televisi. Kenyataannya, di Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang tidak demikian. Untuk mengurus sertifikat tanah, ada banyak hal harus ditempuh dan perlu waktu. Pertama, mendaftarkan pengukuran. Pemohon harus mencari petugas ukur untuk diajak ke lapangan atau ke lokasi tanah yang akan dibuatkan sertifikat. Kedua, mendaftarkan SKPT. Ketiga, mendaftarkan ke Panitia A. Keempat mendaftarkan SK Sertifikat. Jadi untuk pendaftaran sertifikat saja perlu empat kali mendaftarkan. Mengenai biaya tentu saja bertambah persoalan karena tiap mendaftarkan ada istilah percepatan, yakni perlu pelicin. Jika tidak, pemohon harus menunggu sejadinya, tidak ada batas waktu. Untuk Panitia A, si petugas biasanya melihat lokasi tanah. Jika SK sudah jadi, tidak langsung dikirim. Pemohon harus membuat perjanjian atau kesepakatan lebih dulu, terutama untuk pemohon yang tanahnya luas dan berlokasi di jalan besar. Alasannya untuk mengisi kas dan memberi ke atasannya. Setelah semua itu selesai, SK baru dikirim ke loket pengambilan. Untuk pendaftaran SK yang tinggal buat saja kok lama sekali. Pemohon harus menemui petugas. Di situ membuat kesepakatan dulu baru dikerjakan. Kalau tidak mau membuat kesepakatan, tunggu saja sampai jadi entah kapan. Beginilah BPN. Kalau bisa dipersulit, mengapa dipermudah. (*Hartoyo, Jalan Murbei II/45 Semarang*).

Selain itu sebagai contoh seorang warga Banyumanik yang mengeluhkan akan keterlambatan Surat Keputusan mengenai perpanjangan Hak Guna Bangunan yang diterimanya. Contoh lain seperti dimuat pada harian suara merdeka 26 Juli 2008 yang menyatakan bahwa Pemerintah Kota Semarang (pemkot) hanya bisa mensertifikatkan tanahnya sebanyak 1.519 buah dari 2.897 bidang tanah yang diajukan ke Kantor Pertanahan Kota Semarang, sedangkan 1.378 bidang lainnya tidak diketahui keberadaannya, karena arsip yang mendukung kepemilikannya tidak

tersimpan di BPN. Tentunya aset-aset yang belum bersertifikat ini rawan mendapatkan masalah, karena bukti kepemilikannya yang belum jelas.

Dari contoh keluhan dan kasus tentang pelayanan pada Kantor Pertanahan tersebut di atas menunjukkan bahwa permasalahan pelayanan publik dalam sertifikasi tanah merupakan salah satu permasalahan pokok bagi kinerja institusi. Agar tidak mendapat sorotan yang lebih jauh di era reformasi ini maka kinerja pelayanan pada Kantor Pertanahan harus segera diperbaiki. Disampaikan juga oleh Ir. Doddy Imran Chalid selaku Plt. Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang pada apel pagi hari Senin tanggal 9 September 2008 bahwa kinerja institusi yang menduduki ranking 2 paling buruk dalam memberikan pelayanan adalah institusi Pertanahan.

Kinerja Pertanahan yang masih buruk juga disampaikan pada Pidato Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia pada peringatan Hari Ulang Tahun Agraria dan Undang-Undang Pokok Agraria tanggal 24 September 2008 yang dibacakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah yang menyatakan bahwa berdasarkan penemuan dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), kinerja Institusi Badan Pertanahan masih menduduki ranking 2 paling buruk.

Hasil survey yang dilakukan oleh EPPS (*Enter fur Population and Policy Studies*) Universitas Gajah Mada tentang "*Public Service Performance*" di Sumatera Barat, Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan yang dimuat dalam Policy Brief No. 02 (2001:1) dengan judul "*Bureucratic*

Corruption in Indonesia” pada Kantor Pertanahan disebutkan 58% masyarakat pengguna jasa dari tiga propinsi itu memberi uang pelicin untuk memperlancar permintaan pelayanan mereka pada Kantor Pertanahan. Padahal dalam menunjukkan kinerja pelayanan pada masyarakat seharusnya disesuaikan dengan prosedur dan janji Pegawai Negeri, sehingga tidak ada lagi embel-embel uang pelicin. Hal ini menunjukkan tidak adanya komitmen moral aparat dan kurangnya profesionalisme pegawai/aparat dalam menjalankan kinerjanya dalam melayani masyarakat.

Kurangnya profesionalisme pegawai Kantor Pertanahan dalam melayani masyarakat juga ditunjukkan dalam Policy Brief No. 2 (2001) dengan judul *”Paternalism in Public Service Bureucracy”* yang menunjukkan hasil penelitian di tiga provinsi tersebut menemukan 44% bawahan atau Pegawai Negeri Sipil memprioritaskan kepentingan-kepentingan atasan mereka ketika memberikan pelayanan publik. Dicontohkan juga sebuah kasus apabila klien yang menginginkan pelayanan cepat melibatkan orang penting, maka pimpinan yang akan menangannya. Ironisnya apabila klien itu orang biasa, pelayanan yang diberikan cenderung berbeda.

Agus Dwiyanto menyebutkan dalam makalahnya, bahwa khusus mengenai pelayanan sertifikasi tanah ketidakpastian waktu dan biaya sangat tinggi. Di samping itu upaya yang selama ini dilakukan Pemerintah

untuk melaksanakan pelayanan sertifikasi tanah secara massal ternyata belum mampu membuat kinerja pelayanan sertifikasi menjadi baik.

Agus Dwiyanto menuturkan kisah seorang anggota masyarakat yang stress karena berkas sertifikat tanah yang diserahkan ke Kantor Pertanahan ternyata hilang di kantor tersebut. Padahal itu adalah berkas satu-satunya yang dimiliki. Seorang anggota masyarakat lainnya mengeluh karena sudah 7 (tujuh) tahun mengurus sertifikat tanah tetapi tak kunjung selesai dan tidak tahu kapan akan selesainya. Kisah tersebut menggambarkan bahwa aparat/pegawai kurang disiplin dalam melaksanakan tugasnya.

Berbagai keluhan masyarakat terus mewarnai penyelenggaraan pelayanan di bidang pertanahan. Rasa enggan dan gambaran negatif masih dirasakan masyarakat jika harus berurusan dengan Kantor Pertanahan. Ketidakpastian waktu dan biaya sering dikeluhkan masyarakat, hal ini karena belum ditaatinya standar waktu dan biaya yang telah ditetapkan sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 6 tahun 2008 tentang Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan (SPOPP) untuk Jenis Pelayanan Pertanahan tertentu. Sebagai contoh mengenai SPOPP pemecahan sertifikat perorangan waktu penyelesaiannya paling lama 15 hari dengan biaya pendaftaran dua puluh lima ribu rupiah, akan tetapi yang terjadi di lapangan ketika ada warga masyarakat yang mengurus sertifikat perorangan sudah hampir sebulan tetapi belum selesai.

Alasan yang disampaikan oleh aparat/pegawai adalah karena tidak adanya koordinasi dan komunikasi yang baik antar seksi sehingga menyebabkan jika ada berkas yang "mandek" di satu seksi akan menambah lamanya waktu penyelesaian sertifikat, karena pengerjaan sertifikat seperti roda berjalan. Jika "mandek" di satu seksi maka berkas tidak dapat diteruskan ke seksi berikutnya.

Mulai bulan Desember 2008 Kantor Pertanahan Kota Semarang menjalankan program komputerisasi dan LARASITA (Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah), dimana Kantor Pertanahan berusaha untuk memperbaiki kinerjanya dengan meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Tetapi program ini memerlukan peningkatan ketrampilan dan keahlian dari aparat, sehingga perlu adanya pelatihan khusus bagi aparatnya. Program ini membutuhkan sarana dan prasarana yang memadai dan tenaga yang profesional karena menggunakan Sistem Teknologi Tinggi. Oleh karena itu dalam menjalankan program ini diperlukan kesiapan sarana dan prasarana serta Sumber Daya Manusia yang handal. Belum konsistennya pelaksanaan reformasi pelayanan pertanahan, Ir. Doddy 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.

Permasalahan yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Semarang hampir sama dengan Kantor Pertanahan lainnya. Permasalahan yang paling menonjol adalah masalah penyelesaian pensertifikatan tanah yang tidak sesuai dengan jumlah permohonan setiap tahunnya. Hal tersebut dapat dilihat dari data penyelesaian sertifikat pada tabel berikut :

Tabel I.1
Daftar Penyelesaian Sertifikat Tanah dari Tahun 2003 s.d 2007

Tahun	Jumlah Permohonan	Penyelesaian	Sisa	Penyelesaian (prosentase)
2003	79.449	40.080	39.369	50
2004	109.413	66.735	42.678	61
2005	117.747	71.220	46.527	60
2006	131.214	80.564	50.650	61
2007	141.666	87.176	54.490	62
Jumlah	579.489	345.775	233.714	60

Sumber : Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Semarang

Dari tabel tersebut di atas dapat terlihat terjadi kenaikan permohonan sertifikat yang cukup signifikan antara tahun 2003 s.d 2007. Dari data tersebut terlihat bahwa dari tahun 2003 s.d 2007 penyelesaian sertifikat tidak pernah bisa selesai sesuai dengan jumlah permohonan sertifikat. Kondisi yang demikian menjadi salah satu alasan penulis untuk melakukan penelitian mengenai kinerja aparat dalam pelayanan sertifikasi tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Permasalahan dan contoh-contoh keluhan yang disampaikan di atas dalam pengurusan sertifikat tanah, membuat penulis tertarik untuk

meneliti Kinerja Aparat Pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang. Sebagai alasan utama adanya keinginan dari masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan cepat sesuai dengan jadwal pelayanan tanpa adanya proses yang berbelit-belit dan alasan yang tidak masuk akal sesuai dengan semangat reformasi.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah seperti tersebut di atas, maka permasalahan ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Kurangnya profesionalisme aparat;
- b. Ketidakpastian waktu dan biaya;
- c. Kurangnya komitmen moral aparat;
- d. Rendahnya disiplin aparat;
- e. Budaya dilayani bukan melayani;
- f. Kurangnya koordinasi yang baik;

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dalam penelitian ini perumusan masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut: *“Bagaimana kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam memberikan pelayanan sertifikasi tanah kepada masyarakat”?*

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara praktis bertujuan untuk menganalisis kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang, sehingga ditemukan strategi peningkatan kinerja aparat.
2. Secara teoritis bertujuan untuk memperoleh gambaran mengenai kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Kantor Pertanahan Kota Semarang khususnya para pimpinan kantor dalam meningkatkan kinerja pelayanan .
2. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi bahan penelitian selanjutnya dalam rangka menambah khasanah akademik sehingga berguna untuk pengembangan ilmu.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Paradigma Pelayanan Publik

Paradigma yang dipergunakan para pengelola pelayanan publik cenderung lebih bersifat direktif yang hanya memperhatikan/mengutamakan kepentingan pimpinan/organisasinya saja. Masyarakat sebagai pengguna seperti tidak memiliki kemampuan apapun untuk berkreasi, suka tidak suka, mau tidak mau, mereka harus tunduk kepada pengelolanya. Seharusnya, pelayanan publik dikelola dengan paradigma yang bersifat suportif dimana lebih memfokuskan diri kepada kepentingan masyarakatnya, pengelola pelayanan publik harus mampu bersikap menjadi pelayan yang sadar untuk melayani dan bukan dilayani.

Adanya kelangkaan sumber daya alam, kemajuan teknologi, dan kerusakan lingkungan di luar ambang batas maka pada pertengahan tahun 1980-an negara-negara di Eropa khususnya Inggris, Amerika dan Australia menggeser model administrasi mereka dari *traditional public governance* ke *modern public governance* yang disebut sebagai *New Public Management* (NPM). Paradigma *New Public Management* ini melihat bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun

masyarakat. Karena itu, Hood (Vigoda, 2003:813) mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam *New Public Management*, yaitu:

- 1) Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik
- 2) Penggunaan indikator kinerja
- 3) Penekanan yang lebih besar pada kontrol output
- 4) Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
- 5) Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
- 6) Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen
- 7) Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya

New Public Management telah mengalami berbagai perubahan orientasi (lihat Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, dan Pettigrew 1997). Orientasi pertama yang dikenal dengan *the efficiency drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja. Orientasi kedua disebut dengan *downsizing and decentralization* yang mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat. Orientasi ketiga yaitu *in search of excellence* yang mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dan orientasi terakhir yang dikenal sebagai *public service orientation*. Model terakhir ini menekankan pada kualitas, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai administrasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi "user" warga masyarakat,

memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan societal learning dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

Di tahun 2003, muncul paradigma baru yaitu "*the new public service*" oleh J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt (2003). Keduanya menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New Public Service*. Menurut mereka, administrasi publik harus :

- 1) Melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*)
- 2) Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*)
- 3) Lebih menghargai warga negara dari pada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*)
- 4) Berpikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*)
- 5) Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*)
- 6) Melayani dari pada mengendalikan (*serve rather than steer*)
- 7) Menghargai orang, bukannya produktivitas semata (*value people, not just productivity*)

Sejalan dengan perkembangan manajemen pemerintahan Negara, dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima dan berkualitas,

paradigma pelayanan publik berkembang dengan *focus* pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (*customer-driven government*) yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Lebih memfokuskan diri kepada fungsi pengaturan, melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondusif bagi kegiatan pelayanan oleh masyarakat;
- b. Lebih memfokuskan diri kepada pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama;
- c. Menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu, sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas;
- d. Terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran dengan orientasi pada hasil (*outcomes*) yang sesuai dengan input yang digunakan;
- e. Lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat;
- f. Pada hal tertentu, pemerintah juga berperan untuk memperoleh pendapat dari pelayanan yang telah dilakukan;
- g. Lebih mengutamakan antisipasi dari permasalahan pelayanan;
- h. Lebih menguatamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan;
- i. Menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan.

Di Indonesia upaya menerapkan pelayanan berkualitas dilakukan melalui konsep pelayanan prima. Konsep ini dijabarkan dalam berbagai

sistem seperti pelayanan satu atap, dan pelayanan satu pintu. Perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah juga tidak lepas dari upaya untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan. Perubahan tersebut juga didasari pergeseran paradigma yang berisikan perubahan desentralistis dalam upaya meningkatkan efisiensi, mutu, dan efektivitas pelayanan. Selain itu, adanya keharusan setiap instansi pemerintah untuk menyusun rencana strategiknya masing-masing, juga merupakan salah satu upaya untuk mendorong terwujudnya akuntabilitas pelayanan, dan terjadinya revitalisasi fungsi aparatur negara. Salah satu contoh rencana strategik dari Kantor Pertanahan adalah dengan ditetapkannya Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan (SPOPP), seperti pada tabel berikut:

Tabel II.1
Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan
Pelayanan Peralihan Hak Jual Beli

DASAR HUKUM	PERSYARATAN	BIAYA	WAKTU	KETERANGAN
1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960	1. Surat :	Rp. 25.000,-/	Paling Lama	*) untuk daerah yang belum ada pejabat publik yang berwenang untuk itu, dapat menggunakan surat kuasa di bawah tangan. **) untuk yang terkena obyek BPHTB dan atau PPh
2. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000	a. Permohonan b. Kuasa Otentik, jika permohonannya dikuasakan *).	Sertifikat	5 (lima) hari	
3. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996	2. Sertifikat hak atas tanah/Sertifikat HMSRS.			
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997	3. Akta Jual Beli dari PPAT.			
5. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002	4. Fotocopy identitas diri pemegang hak, penerima hak dan atau kuasanya yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang.			
6. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997	5. Bukti pelunasan : **) a. BPHTB; b. PPh Final.			
7. SE Kepala BPN Nomor 600-1900 tanggal 31 Juli 2003	6. Fotocopy SPPT PBB tahun berjalan			
	7. Ijin Pemindahan Hak, dalam hal di dalam sertifikat/keputusannya dicantumkan tanda yang menyatakan bahwa hak tersebut hanya boleh dipindahtangankan apabila telah diperoleh ijin dari instansi yang berwenang.			

Tabel II.2
Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan
Pelayanan Pemecahan Sertifikat Perorangan

DASAR HUKUM	PERSYARATAN	BIAYA	WAKTU	KETERANGAN
1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 3. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 4. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 5. SE Kepala BPN Nomor 600-1900 tanggal 31 Juli 2003	1. Permohonan yang disertai alasan pemecahan. 2. Fotocopy identitas diri pemohon dan atau kuasanya yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang. 3. Sertifikat hak atas tanah. 4. Ijin Perubahan Penggunaan Tanah, apabila terjadi perubahan penggunaan tanah.	Rp. 25.000,-/ Sertifikat yang diterbitkan	Paling Lama 15 (lima belas) hari untuk Pemecahan sampai dengan 5 bidang	Catatan : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Jika sertifikat bidang-bidang tanah yang akan dipecah tidak ada catatan (bersih). ▪ Biaya tersebut, diluar biaya pengukuran

Tabel II.3
Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan
Pemisahan Sertifikat Perorangan

DASAR HUKUM	PERSYARATAN	BIAYA	WAKTU	KETERANGAN
1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 3. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 4. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 5. SE Kepala BPN Nomor 600-1900 tanggal 31 Juli 2003	1. Permohonan yang disertai alasan pemecahan. 2. Fotocopy identitas diri pemohon dan atau kuasanya yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang. 3. Sertifikat hak atas tanah. 4. Ijin Perubahan Penggunaan Tanah, apabila terjadi perubahan penggunaan tanah.	Rp. 25.000,-/ Sertifikat yang diterbitkan	Paling Lama 15 (lima belas) hari untuk Pemecahan sampai dengan 5 bidang	Catatan : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Jika sertifikat bidang-bidang tanah yang akan dipisah tidak ada catatan (bersih). ▪ Biaya tersebut, diluar biaya pengukuran

Hakekat dari pelayanan publik adalah pemberian pemenuhan pelayanan kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban pemerintah sebagai abdi masyarakat (LAN RI:2004). Pelayanan publik ini terutama diberikan untuk hal-hal yang sifatnya mendasar seperti pendidikan, sosial, keamanan dan ketertiban, lingkungan, perekonomian, kependudukan, ketenagakerjaan dan pertanahan.

Pelayanan publik yang merupakan bentuk pelayanan terhadap warganegara menuntut instansi penyedia pelayanan lebih bertanggung jawab terhadap pelanggannya tidak sekesar melayani. Pelayanan publik yang dilakukan birokrasi bukanlah melayani pelanggan (*customer*) tetapi melayani warganegara (Purbokusumo dkk:2006). Penyedia pelayanan publik, berdasarkan jenis pelayanan yang disediakan dapat dibedakan menjadi dua. **Pertama**, pelayanan publik yang penyelenggaraannya dapat dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah dan swasta, akan tetapi kewajiban utama tetap ada di pemerintah. Contoh : pelayanan pendidikan, kesehatan, perhubungan dll. **Kedua**, pelayanan publik yang hanya dapat dikelola oleh pemerintah, pada umumnya jenis pelayanan ini lebih bersifat pengaturan. Contoh: berbagai bentuk pelayanan perijinan.

2. 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: 128-129). 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 ketimbang kepentingan sendiri (Thoha, 1991: 176-177).

Menurut Syahrir, pelayanan publik adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta yang menghasilkan barang dan jasa, yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik (Syahrir dalam Prisma no. 12, 1986: 11). Hampir sama dengan apa yang diungkapkan 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 (Thoaha, 1991: 39).

Pada prinsipnya setiap pelayanan umum ini, senantiasa harus selalu ditingkatkan kinerjanya sesuai dengan keinginan klien atau masyarakat pengguna jasa. Akan tetapi kenyataannya untuk mengadakan perbaikan terhadap kinerja pelayanan publik bukanlah sesuatu yang mudah. Banyaknya jenis pelayanan umum di negeri ini dengan macam-macam persoalan dan penyebab yang sangat bervariasi antara satu dengan yang lainnya, sehingga perlu dicari suatu metode yang mampu menjawab persoalan tadi, guna menentukan prioritas pemerintah. (Harry P. Hatry, 1980 : 41).

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 tolok 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 diakses 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

multidimensional. Konsekuensinya, indikator pengukuran kinerja bagi tiap-tiap *stakeholders* juga berbeda-beda. Namun demikian menurut Dwiyanto (2002:48) ada beberapa indikator yang dapat digunakan mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu sebagai berikut:

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

Dengan lebih kompleks lagi, Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (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 representatif, 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.

Sementara itu Kumorotomo (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 Kumorotomo tersebut, selanjutnya dihubungkan dengan pendapat Dwiyanto (2002:47) 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.

3. Penilaian Kinerja (Performance Appraisais)

Menurut kamus Administrasi Publik, pengukuran kinerja adalah *... an evaluation of an employeess's progress or lack of progress measured in terms of job effectiveness...* (Handler dan Plano, 1988:293) dalam (Yeremias T. Keban, Ph.D, 2004:195). Batasan ini lebih menekankan evaluasi kemajuan atau kegagalan dari seorang pegawai, sedangkan Bernardin dan Russel (1993:380) mendefinisikan penilaian kinerja sebagai “ *... a way of measuring the contributions of individuals to their organization...*”. Definisi tersebut juga telah lama diungkapkan oleh Chung dan Megginson (1981). Adapun yang ditekankan dalam batasan ini adalah cara mengukur kontribusi yang diberikan oleh setiap individu bagi organisasinya dan tujuannya adalah memberikan insentif/disinsentif kepada hasil kerja yang dicapai pada masa lampau dan memberi motivasi terhadap perbaikan kinerja di masa yang akan datang.

4. Karakteristik dan Indikator Organisasi Berkinerja Tinggi

Mark G. Popovich (1998) dalam LAN (2004:12) mengemukakan bahwa karakteristik organisasi berkinerja tinggi adalah :

- a. Mempunyai misi yang jelas.
- b. Menetapkan hasil yang akan dicapai dan berfokus pada pencapaian keberhasilan tersebut.

- c. Memberdayakan para pegawainya.
- d. Memotivasi individu-individu dalam organisasi untuk meraih sukses.
- e. Bersifat fleksibel dan selalu dapat menyesuaikan diri dengan kondisi yang baru.
- f. Selalu berkompetisi meningkatkan kinerja.
- g. Selalu menyempurnakan prosedur kerja demi untuk memenuhi kebutuhan pelanggan atau masyarakat.
- h. Selalu berkomunikasi dengan stakeholders (pihak terkait dengan kinerja organisasi).

Sembilan kriteria yang digunakan untuk dilakukan pengukuran pada kegiatan dan tindakan relevan dan kinerja dari sektor publik. Empat kriteria digunakan untuk mengukur kinerja *enabler* (apa yang dilakukan organisasi untuk mencapai hasil yang ekselen). Kemudian, lima kriteria digunakan untuk mengukur *results* (hasil-hasil yang dicapai organisasi).

Kriteria yang masuk dalam kategori *Enabler* adalah :

- a. Kriteria 1 : Kepemimpinan, yaitu bagaimana pimpinan mengembangkan dan memfasilitasi pencapaian misi dan visi organisasi.
- b. Kriteria 2 : Kebijakan dan Strategi, yaitu bagaimana organisasi menerapkan misi dan visinya melalui strategi yang berfokus pada stakeholder yang jelas, didukung oleh kebijakan, tujuan yang direncanakan, target dan proses-proses yang relevan.

- c. Kriteria 3 : Manajemen Sumber Daya Manusia yaitu bagaimana organisasi mengelola, mengembangkan dan menyebarkan pengetahuan dan potensi orang-orangnya secara maksimal pada tingkat individu, kelompok maupun organisasi.
- d. Kriteria 4 : Sumber-sumber dan Kemitraan Eksternal, yaitu bagaimana organisasi merencanakan dan mengelola kemitraan eksternal dan sumber-sumber internalnya untuk mendukung kebijakan dan strateginya dan proses operasinya yang efektif.

Kriteria yang masuk dalam kategori *Results* adalah :

- a. Kriteria 5 : Manajemen Proses dan Perubahan, yaitu bagaimana organisasi mendesain, mengelola dan meningkatkan prosesnya untuk mendukung kebijakan dan strateginya dan secara penuh memuaskan para pengguna jasa dan stkeholdernya.
- b. Kriteria 6 : Hasil-hasil yang berorientasi pada pengguna jasa/masyarakat, yaitu hasil apa yang dicapai organisasi dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhan dan harapan para pengguna jasa dan masyarakat dengan hasil-hasil (outcomes) eksternalnya.
- c. Kriteria 7 : Hasil-hasil manusia (Pegawai), yaitu hasil-hasil yang dicapai organisasi dalam kaitannya dengan kepuasan para pegawainya.
- d. Kriteria 8 : Dampak pada masyarakat, yaitu apa yang dicapai organisasi dalam memuaskan kebutuhan dan harapan dari masyarakat

pada tingkat lokal, nasional dan internasional (sesuai dengan cakupan organisasi)

- e. Kriteria 9 : Hasil-hasil kinerja kunci, yaitu apa saja yang dicapai organisasi dalam hubungannya dengan mandat dan tujuan-tujuan khususnya dan dalam memuaskan kebutuhan dan harapan dari setiap orang.

Apabila ditarik benang merah dari karakteristik organisasi berkinerja tinggi dan indikator kinerja organisasi terdapat kesamaan yang bisa dipahami dengan jelas dalam tabel II.4 berikut ini :

Tabel II.4
Indikator Kinerja Organisasi dan
Karakteristik Organisasi Berkinerja Tinggi

No	Indikator Kinerja (Caf)	Karakteristik Organisasi Berkinerja Tinggi
1	pemimpinan	punyai misi yang jelas
2	ijakan strategi	
3	najemen SDM	emberdayakan para pegawainya
4	najemen Proses dan Perubahan	sifat fleksibel dan selalu dapat menyesuaikan diri dengan kondisi yang baru
5	nber-Sumber dan Kemitraan Eksternal	alu berkomunikasi dengan <i>stakeholders</i> (pihak terkait dengan kinerja organisasi)
6	il-hasil yang berorientasi pada pengguna jasa/ masyarakat	
7	il-hasil Manusia (Pegawai)	<ul style="list-style-type: none"> • Menetapkan hasil yang akan berfokus pada pencapaian keberhasilan tersebut. • Memberdayakan para pegawainya • Memotivasi individu dalam organisasi untuk meraih sukses
8	mpak pada Masyarakat	alu menyempurnakan prosedur kerja demi untuk memenuhi kebutuhan pelanggan atau masyarakat
9	il-hasil Kinerja Kunci	alu berkompetisi meningkatkan kinerja

Sumber : LAN (2004:12)

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja menurut Mahmud (2005:21) adalah sebagai berikut :

1. Faktor personal/individual, meliputi : pengetahuan, ketrampilan (*skill*), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu.
2. Faktor kepemimpinan, meliputi : kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan dan dukungan yang diberikan pimpinan dan team leader.
3. Faktor tim, meliputi : kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam suatu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim.
4. Faktor sistem, meliputi : sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kinerja dalam organisasi.
5. Faktor kontekstual (situasional), meliputi : tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.

Pada sistem penilaian kinerja tradisional, kinerja hanya dikaitkan dengan faktor personal, namun dalam kenyataannya, kinerja sering diakibatkan oleh faktor-faktor lain di luar faktor personal, seperti sistem, situasi, kepemimpinan atau tim. Proses penilaian kinerja individual tersebut harus diperluas dengan penilaian kinerja tim dan efektivitas pimpinannya. Hal itu karena yang dilakukan individu merupakan refleksi perilaku anggota grup dan pimpinan, misalnya ketika dalam on the job training, coaching dan pengarahan.

Dalam 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 (2002:98), 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 aparaturnya, seperti yang diungkapkan Sondang P Siagian, bahwa untuk pelaksanaan tugas dalam pelayanan ini maka pemerintah perlu meningkatkan aparaturnya, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, untuk memenuhi tugasnya yang semakin kompleks (Siagian, 1972:40).

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 buat 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 menjaga 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, 1996:136).

Suatu keharusan bagi aparat pemerintah untuk lebih meningkatkan kesadaran akan moralitasnya, mengingat interaksi antar individu yang berlangsung pada proses pelayanan publik. Sedangkan

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.

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.

5. Iklim Organisasi

Organisasi sangat penting karena merupakan wadah setiap orang untuk menjalankan aktivitasnya. 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 di lingkungan pemerintahan maupun dikalangan swasta.

Iklm organisasi merupakan istilah untuk menggambarkan lingkungan organisasi atau situasi organisasi. Iklm organisasi berkenaan dengan rangkaian sifat yang dapat dipersepsi orang-orang dalam suatu organisasi atau unit-unit tertentu. Pembicaraan tentang iklm organisasi sebenarnya merupakan pembicaraan lingkungan kerja dan timbul terutama karena kegiatan organisasi yang dilakukan secara sadar atau tidak, yang dianggap kemudian mempengaruhi perilaku organisasi (Steers, 1985:120). Iklm dapat dipandang sebagai kepribadian organisasi yang dilihat anggotanya. Dalam kaitan dengan pengertian iklm organisasi ada beberapa konsekuensi, pertama; ini berkaitan dengan persepsi anggota organisasi tertentu adalah iklm yang dilihat para pekerjanya, tidak selalu iklm yang sebenarnya, sebagai contoh jika para pekerja merasa iklmnya 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 iklm.

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 kebijaksanaan anggota organisasi, dapat dimanfaatkan untuk menggambarkan situasi organisasi saat itu dan sebagai sumber kekuatan untuk mengarahkan aktivitas.

Dengan demikian iklim organisasi akan dipengaruhi oleh banyak faktor. Menurut Hauser dan Pecorella serta Wisler (1977) faktor-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 :

- 1) Struktur tugas tingkat perincian metode yang dipakai untuk melaksanakan tugas oleh organisasi.
- 2) 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.
- 3) Sentralisasi keputusan. Batas keputusan-keputusan penting dipusatkan pada manajemen atas.
- 4) Tekanan pada prestasi. Keinginan pihak pekerja organisasi untuk melaksanakan pekerjaan dengan baik dan memberikan sumbangan bagi sasaran karya organisasi.
- 5) Tekanan pada latihan dan pengembangan. Tingkat batas organisasi berusaha meningkatkan prestasi individu melalui kegiatan latihan dan pengembangan yang tepat.
- 6) Keamanan *versus* resiko. Tingkat batas tekanan dalam organisasi menimbulkan perasaan kurang aman dan kecemasan pada para anggotanya.
- 7) 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.
- 8) Status dan semangat. Perasaan umum diantara para individu bahwa organisasi merupakan tempat kerja yang baik.
- 9) Pengakuan dan umpan balik. Tingkat batas seorang individu mengetahui apa pendapat atasannya dan manajemen mengenai pekerjaan.
- 10) 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 faktor iklim organisasi dari Lirwin dan Stringer (1968) yaitu:

- 1) Struktur yang derajat dan aturan-aturan yang dikenakan terhadap pekerjaan adanya penekanan dan perbatasan oleh atasan atau organisasi terhadap anggota organisasi.
- 2) *Responsibility* yaitu tanggung jawab dari anggota organisasi untuk berprestasi karena adanya tantangan, tuntutan, serta kesempatan untuk merasakan prestasi.
- 3) *Warmth and Support* yaitu dukungan yang lebih bersifat positif dari pada hukuman situasi kerja sehingga menumbuhkan rasa tentram dalam bekerja.
- 4) *Rewards* yaitu hadiah dan hukuman dalam situasi kerja, hadiah menunjukkan adanya penerimaan terhadap perilaku dan perbuatan, sedangkan hukuman menunjukkan penolakan perilaku dan perbuatannya.
- 5) *Conflict* yaitu suasana persaingan antar individu maupun bagian dalam organisasi dalam suasana menang sendiri.
- 6) *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: 77-98). 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 relatif 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 (1974:55-139) 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 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.

Perbedaan kepentingan dalam 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 efektivitas 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 perorang 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.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Pendekatan 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.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analitik dengan teknik pendekatan secara kualitatif. Tujuan penelitian tipe deskriptif adalah mendeskripsikan secara terperinci fenomena sosial tertentu. Guna mendapatkan fenomena yang lebih mendalam maka digunakan metode kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2001:3) disebutkan bahwa metode penelitian deskriptif kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa

kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati yang selanjutnya diinterpretasikan peneliti.

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan model Interpretif Geertz dimana model ini merupakan bagian dari pendekatan fenomenologis yang berupaya mencari “makna” bukan mencari hukum, berupaya memahami bukan mencari teori dari fenomena. Dengan pendekatan Interpretif Geertz ini peneliti ingin mencari makna dari apa yang disampaikan informan dan berupaya memahami interaksi yang terjadi pada kinerja pelayanan aparat pada Kantor Pertanahan Kota Semarang melalui pernyataan informan dan bahan-bahan yang ada.

Pemilihan rancangan penelitian deskriptif kualitatif ini dimaksudkan agar peneliti dalam melakukan pendekatan terhadap obyek penelitian akan dilakukan secara wajar. Dalam artian menggali informasi sesuai dengan persepsi peneliti dan informan, dan proses penggalian informasi ini dapat berkembang sesuai dengan interaksi yang terjadi dalam proses wawancara.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode kualitatif. Adapun alasan peneliti menggunakan metode tersebut adalah agar dapat mengumpulkan sebanyak mungkin informasi mengenai fakta-fakta yang menyebabkan kurangnya kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang. Informasi yang diperoleh tersebut diharapkan mampu memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang fakta-fakta yang menyebabkan kurangnya kinerja

aparatus pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam memberikan pelayanan.

B. Fokus Penelitian dan Lokasi Penelitian

Fokus penelitian pada penelitian ini adalah Kinerja Aparatus Pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang. Sedangkan lokasi penelitian pada Kantor Pertanahan Kota Semarang.

C. Pemilihan Informan

Informan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang dipandang dapat memberikan informasi yang memadai (*key person*) tentang kinerja Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan pemilihan secara *purposive*. Pemilihan didasarkan atas pertimbangan bahwa informan memiliki pemahaman terhadap fenomena penelitian. Tambahan informasi diperoleh dari informan lainnya yang ditentukan dengan teknik *snowball* dimana jumlah informan bisa bertambah sesuai data yang diperlukan. Pemilihan informan berakhir jika sudah tidak ada tambahan informasi, bisa dikarenakan informasi yang didapat sama dan berulang-ulang serta dikarenakan keterbatasan waktu dan biaya.

Informan yang dimaksud adalah Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang yang dipandang sebagai narasumber yang mengetahui segala sesuatu tentang kegiatan dan kinerja para aparatusnya. Karena dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Semarang belum ada pengganti Kepala Kantor

yang pensiun, maka dalam menjalankan tugasnya sehari-hari didelegasikan kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, dimana Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah juga dipilih sebagai informan, karena sebagai atasan langsung dari para staf yang melaksanakan pelayanan dan tentu saja mengetahui banyak tentang kinerja para aparatnya dalam pelayanan, begitu juga Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan. Sedangkan Kepala Sub Bagian Tata Usaha dipilih sebagai informan kunci karena yang menangani langsung dan mengetahui secara detail kondisi kepegawaian serta yang menangani segala sesuatu yang berkaitan dengan pegawai. Pegawai/staf Kantor Pertanahan Kota Semarang yang bertugas pada bagian pelayanan dipilih sebagai informan karena merekalah yang sehari-hari bertugas dan berhubungan langsung dengan masyarakat yang memerlukan jasa pelayanan. Adapun masyarakat pengguna jasa layanan dipilih sebagai informan hanya sebagai bahan perbandingan dan kroscek dari informasi yang telah didapat dan terkumpul sebelumnya, mengenai kinerja aparat dalam memberikan pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

D. Fenomena Yang Diamati

Fenomena yang akan diamati pada penelitian ini, adalah kinerja layanan aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan indikator-indikator sebagai berikut :

1. **Diskriminasi Pelayanan;**
2. **Persepsi Bekerja Aparat Pelayanan;**
3. **Responsiveness (daya tanggap);**
4. **Akuntabilitas.**

E. Jenis dan Sumber Data

Data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber data, sedangkan data sekunder adalah data yang tidak diperoleh secara langsung dari sumber data. Adapun sumber data tersebut adalah sebagai berikut :

1. Data primer, diperoleh melalui informan, yaitu orang-orang yang diamati dan memberikan data berupa kata-kata atau kalimat pernyataan. Informan tersebut adalah Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam hal ini diwakili oleh Kepala Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah sebagai pelaksana sehari-hari, Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan, Pegawai/staf Kantor Pertanahan Kota Semarang yang melaksanakan tugas pelayanan dan masyarakat pengguna jasa pelayanan. Untuk memperoleh informasi sebagai data primer, peneliti menentukan informan yang akan di wawancarai dengan menetapkan waktu dan tempat wawancara dilakukan. Kemudian peneliti menyampaikan maksud dan tujuan diadakan wawancara dimaksud agar informan tidak keberatan dan

dapat menjawab pertanyaan peneliti dengan santai dan terbuka karena hasil wawancara digunakan untuk kepentingan akademis semata tanpa harus takut dipublikasikan.. Dalam wawancara peneliti menggunakan panduan yang telah ditetapkan dan mencatat/merekam proses wawancara. Wawancara bisa berkembang sesuai dengan jawaban yang diberikan dan sesuai dengan kebutuhan peneliti, tetapi tetap dibatasi agar tidak menyimpang dari tujuan.

2. Data sekunder, diperoleh dari perpustakaan yaitu data yang didapatkan dari buku-buku literature yang digunakan sebagai pendukung utama dalam penulisan hasil penelitian ini. Data yang lain juga didapat dari arsip sebagai data dalam bentuk dokumen, foto, data statistik dan naskah-naskah yang tersedia dalam lembaga/instansi yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Sedangkan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dibantu dengan menggunakan pedoman wawancara atau daftar pertanyaan (kuesioner), tape recorder dan buku-buku catatan untuk menjaring informasi secara lebih lengkap dan efektif. Pedoman wawancara, dibuat untuk melakukan wawancara dan berisi sejumlah pertanyaan pokok. Adapun tujuannya adalah untuk mempermudah peneliti dalam melakukan wawancara dengan para informan sebagai narasumber penelitian, agar hasil yang diperoleh menjadi

data dan dapat diartikan lebih mendalam. Wawancara dapat berkembang sesuai dengan jawaban para informan dan kebutuhan peneliti, tetapi masih dalam batas yang berkaitan dengan tujuan penelitian sehingga tidak sampai keluar dari tujuan penelitian.

G. Teknik Pengumpulan data

Menurut Sanapiah Faisal (1990:46), dalam penelitian kualitatif pengumpulan data dapat dilakukan dengan menggunakan teknik-teknik tertentu seperti wawancara berstruktur dan tak berstruktur, observasi partisipatif dan non partisipatif, pengukuran-pengukuran tersamar dan tidak tersamar, analisis dokumen/catatan dan sebagainya.

Ada dua aspek yang harus dipahami dalam rangka pengumpulan data dalam penelitian kualitatif, yaitu teknik pengumpulan data dan pencatatan data. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah :

1. Wawancara (*Interview*), yaitu untuk mencatat persepsi dan opini informan berkaitan dengan masalah-masalah/fenomena penelitian. Dalam memperoleh informasi dilakukan teknik wawancara mendalam (*Indepth Interview*) dengan tatap muka (*face to face*) melalui pedoman wawancara yang bersifat terbuka (*open ended questioned*). Wawancara mendalam dilakukan karena pedoman wawancara yang digunakan belum sepenuhnya dapat merekam pandangan informan yang tidak sepenuhnya dapat diprediksi sebelumnya. Disamping

melakukan pencatatan-pencatatan, pengumpulan data juga dilakukan dengan merekam penjelasan atau jawaban informan.

2. Observasi, yaitu mengamati secara langsung perilaku informan di lapangan. Dimana peneliti sebagai instrument kunci melakukan pengamatan secara seksama terhadap obyek dan fenomena yang diteliti tentang kinerja aparat pelayanan baik saat penelitian dilakukan maupun ketika peneliti bertugas sebagai staf pada Kantor Pertanahan Kota Semarang.
3. Inferensi, yaitu memberikan pemaknaan terhadap data-data yang telah diberikan oleh informan.

Adapun dalam pencatatan data meliputi dua jenis catatan :

1. Catatan yang berbentuk deskriptif yaitu berisi uraian secara rinci dan komprehensif tentang fenomena yang akan diteliti.
2. Catatan Reflektif yaitu catatan yang menyangkut kesan, pendapat, tafsiran, gagasan, kecurigaan serta tanda tanya yang muncul dalam pikiran peneliti terhadap informasi atau data yang diberikan oleh informan.

Untuk pencatatan data ini akan dilengkapi dengan lembar catatan data atau informasi.

H. Teknik Analisis 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 dengan menerapkan prosedur sebagai berikut : 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.

Penelitian apapun adalah metode sistematis untuk memperoleh pengetahuan, yaitu suatu alat untuk memperoleh pengertian tentang dunia samar atau dunia gelap yang masih belum seberapa dipahami (Sanapiah, 1990:88). Untuk memperoleh pengetahuan dan pengertian tersebut, diperlukan data/informasi. Analisis data/informasi guna mengenali bagian-bagiannya, integrasi antar bagian dalam membentuk keseluruhan fenomena. Pengetahuan atau pengertian tersebut pada kenyataannya bersandar pada relasi antar simbol yang membentuk makna tertentu.

Untuk memperoleh makna tersebut, dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan teknik analisis Interpretasi. Teknik analisis ini untuk memunculkan apa artinya atau maknanya dari permasalahan, kasus, keadaan atau situasi yang diteliti (Boys S. Sabarguna, 2005:64). Disini akan dibandingkan pendapat satu dengan yang lainnya, dikaitkan relevansi tujuan dan pertanyaan penelitian dan diolah data menjadi pengertian tertentu. Dengan demikian peneliti akan memperoleh gambaran menyeluruh tentang kinerja dan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Adapun proses/tahapan analisis interpretasi datanya dilakukan sebagai berikut :

1. **Mencatat ringkasan interpretasi peneliti atas hasil wawancara dan pengamatan serta catatan-catatan yang masih menjadi pertanyaan peneliti yang nantinya akan kumpulkan atau diverifikasi dari informan lainnya.**
2. **Mencatat dokumen-dokumen yang terkait dengan pelayanan sertifikasi tanah.**
3. **Pencatatan data wawancara pada awal penelitian dilakukan dengan mencatat langsung pada daftar isian pedoman wawancara, yang untuk selanjutnya dapat menggunakan alat perekam.**
4. **Pencatatan data sekunder dilakukan dengan meminjam data dimaksud.**
5. **Mengelompokkan data yang telah terkumpul sesuai dengan kemanfaatannya dalam analisis data.**
6. **Menganalisis data lebih lanjut dalam analisis data.**

Menurut Miles dan Huberman (1992:16), secara umum analisis data kualitatif terdiri dari 3 (tiga) alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan masing-masing adalah :

1. **Reduksi Data**

Reduksi data yaitu sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhaan, pengabstrakan dan

transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang memanejemen, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengoordinasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

2. Penyajian Data

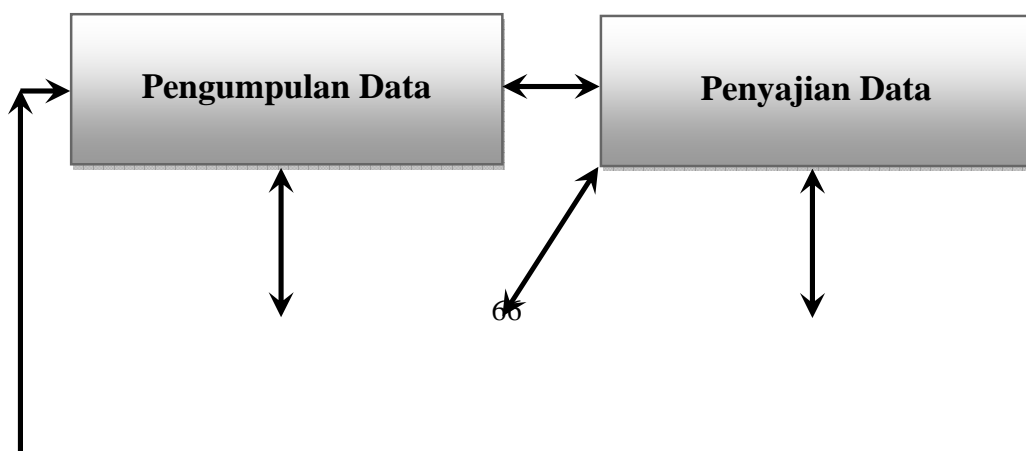
Alur penting yang kedua dari kegiatan analisis data adalah penyajian data dalam bentuk sekumpulan informasi yang tersusun secara lebih sistematis yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat penyajian-penyajian data kita akan dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan, lebih jauh menganalisis atau mengambil tindakan berdasarkan atas pemahaman yang didapat dari penyajian-penyajian data tersebut. Data dapat disajikan dalam bentuk amatrik, jaringan grafik, bagan dan sebagainya yang mempermudah peneliti memahami pola umum dari data atau informasi yang diperoleh.

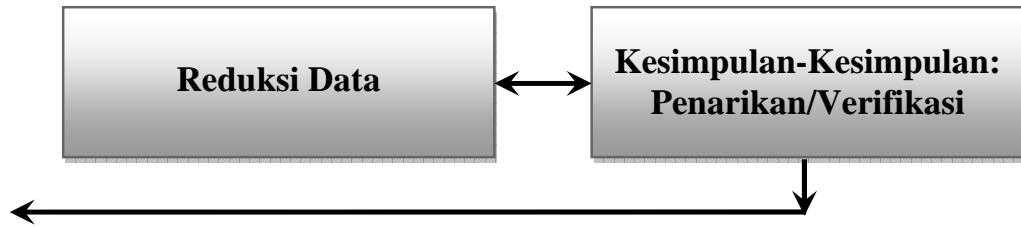
3. Menarik Kesimpulan/Verifikasi

Pengambilan kesimpulan pada hakekatnya adalah memberi pemaknaan dari data yang diperoleh. Untuk itu sejak pengumpulan data awal, peneliti berusaha memaknai data yang diperoleh dengan cara mencari pola, model, tema, hubungan persamaan, alur sebab-akibat dan hal lain yang sering muncul. Pada awalnya kesimpulan itu masih kabur tetapi semakin lama kesimpulan akan semakin jelas setelah dalam proses selanjutnya didukung oleh data yang semakin banyak. Kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Singkatnya makna-makna yang muncul dari data harus diuji kebenarannya, kekokohnya dan kecocokannya sehingga akan diperoleh satu keyakinan mengenai kebenarannya.

Model interaktif mengenai reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi tersebut sebagaimana gambar III.1 di bawah ini :

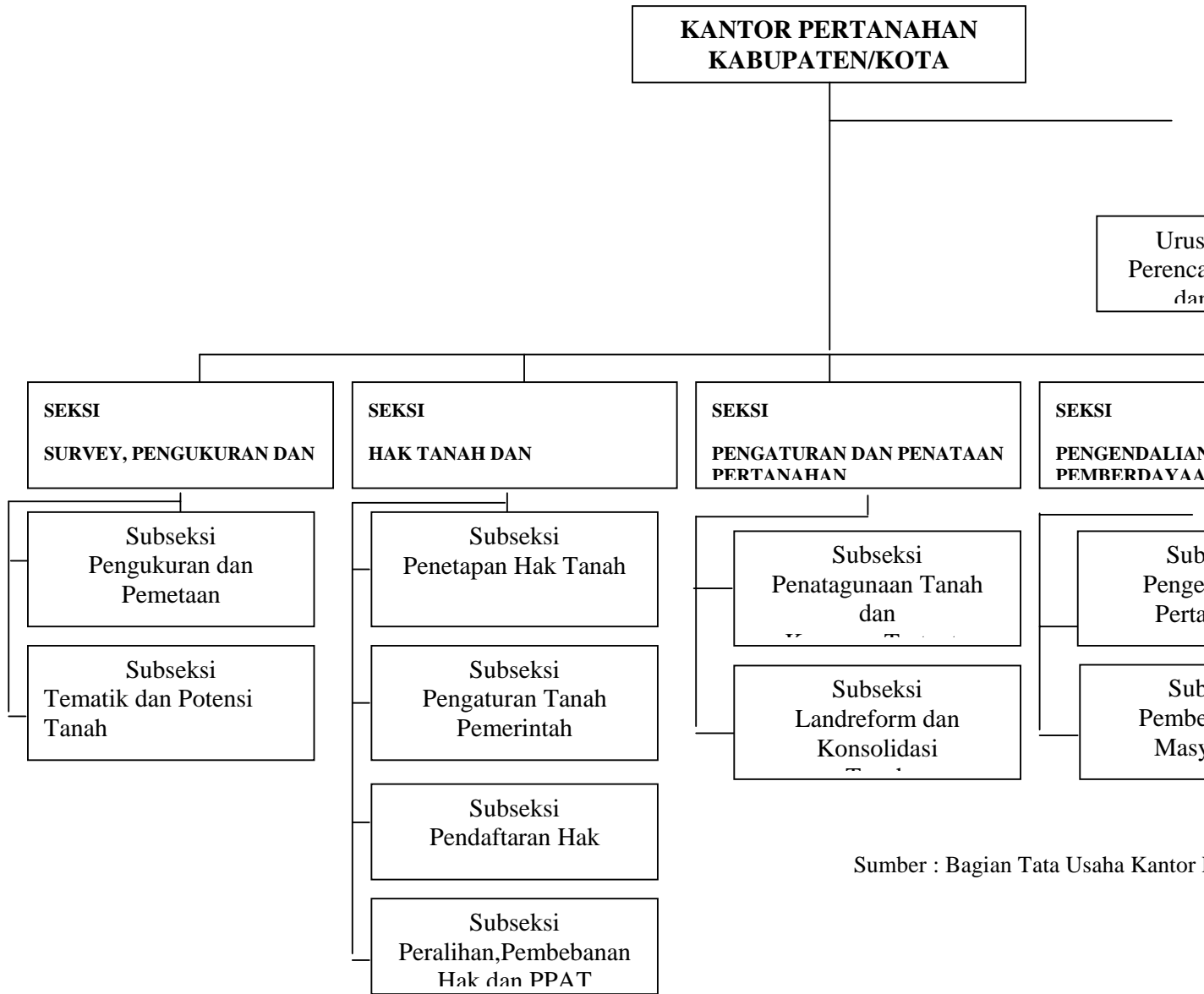
Gambar III.1
Komponen-Komponen Analisis Data
Model Interaktif





Sumber : Miles dan Huberman (1992:16)

Gambar IV.1 : Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kota Semarang



Sumber : Bagian Tata Usaha Kantor

BAB IV

DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN

C. Identifikasi Visi dan Misi

Strategi memahami karakter lingkungan organisasi dengan isu-isu strateginya tidak akan relevan jika tidak dikaji dari aspek visi dan misi yang dimiliki organisasi tersebut. Adapun Semboyan Kantor Pertanahan Kota Semarang adalah “*Kantor Pertanahan Kota Semarang menyongsong era e-government*”. Sedangkan Visi dan Misi Kantor Pertanahan Kota Semarang adalah sebagai berikut :

1. Visi

Visinya adalah “Mewujudkan kepastian hak atas tanah di Kota Semarang melalui pelayanan prima”.

2. Misi

Misinya adalah :

- Terciptanya tertib administrasi pertanahan;
- Terciptanya tertib hukum pertanahan;
- Terciptanya tertib penggunaan tanah;
- Terciptanya tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Visi dan misi yang dimiliki tidak akan berjalan dengan baik apabila suatu organisasi tidak memiliki mandat yang harus dilaksanakan. Mandat inilah yang dijadikan sebagai titik tolak untuk menilai kinerja organisasi tersebut apakah tugas dan fungsi telah dilaksanakan dengan baik atau belum. Alasan perlunya identifikasi mandat organisasi terlebih dahulu karena banyak organisasi yang kurang mengetahui secara tepat mandat yang diterima, sehingga kadangkala terjadi kekeliruan dalam pelaksanaan mandat organisasi tersebut.

D. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

52

3. Kondisi Umum Kota Semarang

Posisi geografi Kota Semarang terletak di pantai Utara Jawa Tengah, tepatnya pada garis 6°, 50' - 7°, 10' Lintang Selatan dan 109°35' - 110°, 50'

Bujur Timur. Sedang luas wilayah mencapai 37.366.838 Ha atau 373,7 Km². Secara geografis Kota Semarang berbatasan dengan beberapa daerah disekitarnya, antara lain :

- (a).Sebelah Utara Laut Jawa;
- (b).Sebelah Timur Kabupaten Demak;
- (c).Sebelah Selatan Kabupaten Semarang;
- (d).Sebelah Barat Kabupaten Kendal.

Letak geografi Kota Semarang merupakan koridor pembangunan Jawa Tengah dan merupakan simpul empat pintu gerbang, yakni koridor pantai Utara, koridor Selatan ke arah kota-kota dinamis seperti Kabupaten Semarang, Kota/Kabupaten Magelang, Kota Surakarta yang dikenal dengan koridor Merapi-Merbabu, koridor Timur ke arah Kabupaten Demak/Grobogan dan Barat menuju Kabupaten Kendal. Dalam perkembangan dan pertumbuhan Jawa Tengah, Semarang sangat berperan, terutama dengan adanya pelabuhan, jaringan transport darat (jalur kereta api dan jalan) serta transport udara yang merupakan potensi bagi simpul transport Regional Jawa Tengah dan kota transit Regional Jawa Tengah.

4. Kantor Pertanahan Kota Semarang

Kantor Pertanahan Kota Semarang adalah instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah. Kantor Pertanahan Kota Semarang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam lingkungan wilayah Kota Semarang.

Dalam rangka menyelenggarakan tugas, Kantor Pertanahan Kota Semarang mempunyai fungsi :

- a. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah serta pengukuran dan pensertifikatan tanah;
- b. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pensertifikatan tanah;
- c. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Susunan Organisasi Kantor Pertanahan Kota Semarang terdiri dari :

- (1) Sub Bagian Tata Usaha;
- (2) Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan;
- (3) Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
- (4) Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan;
- (5) Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan;
- (6) Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara.

Landasan Organisasi Kantor Pertanahan Kota Semarang berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor : 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang diperkuat juga dengan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya alam yang dilaksanakan dalam rangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan telah dilakukan penataan kembali keberadaan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sesuai Peraturan Presiden Nomor : 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Bagian dan seksi dalam organisasi Kantor Pertanahan Kota Semarang masing-masing memiliki sub bagian dan sub seksi yang saling membantu dan saling berkaitan, dimana masing-masing sub bagian dan sub seksi tersebut mempunyai tugas dan fungsi masing-masing. Berikut ini penulis gambarkan secara keseluruhan bagian dan seksi yang ada di Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam bentuk bagan struktur organisasi Kantor Pertanahan Kota Semarang, yaitu :

BAB V

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab ini penulis akan menganalisis data hasil penelitian di lapangan, data yang diperoleh merupakan hasil observasi, wawancara dengan tokoh-tokoh kunci baik dari pegawai Kantor Pertanahan maupun masyarakat pengguna jasa Kantor Pertanahan sendiri, laporan serta buku-buku yang mendukung penelitian ini. Semua data akan diolah dengan metode kualitatif deskriptif. Sistematika penulisannya berdasarkan pada fenomena-fenomena yang diamati pada penelitian ini yaitu Kinerja Pelayanan dengan indikator-indikator sebagai berikut :
Diskriminasi pelayanan, Persepsi bekerja aparat, Responsivitas dan Akuntabilitas.

Kinerja Pelayanan

Kinerja pelayanan di Kantor Pertanahan sangat tergantung dari pribadi masing-masing aparat dan kondisi wilayah yang bersangkutan. Kondisi wilayah yang berdampak pada kompleksitas masalah. Semakin luas wilayah tersebut ditambah dengan prospek perkembangan ekonomi yang menyajikan masalah pertanahan di wilayah bersangkutan sangat beragam. Otomatis volume pekerjaan yang masuk ke kantor Pertanahan juga sangat banyak dan tentu saja ini akan mempengaruhi kelancaran pelayanan pada kantor pertanahan, apakah itu lancar atau tersendat-sendat. Bertambahnya volume pekerjaan kemungkinan menyebabkan kelambatan pelayanan semakin besar.

Demikian juga dengan persepsi bekerja aparat yang bersangkutan 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 aparat yang terlalu banyak mengharapkan imbalan dari klien, seperti uang jasa, 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. Aparat sudah barang tentu akan memilih klien yang memberikan imbalan uang jasa dari pada klien yang tidak memberikan sama sekali. Bila demikian, persepsi bekerja aparatlah yang selanjutnya memegang peranan dalam penyelesaian setiap permasalahan, dan akan menentukan keputusan atau perilaku dari aparat.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh H. De vos, prinsip-prinsip moral bukanlah menjadi monopoli ajaran agama tertentu. Bahkan tidak jarang, seseorang yang awam di bidang agama memiliki moralitas luhur yang lebih tinggi dipandang dari segi kodrat kemanusiaanya secara umum, dibanding seseorang yang mempunyai pengetahuan keagamaan yang luas (H. De Vos, 73:2002). 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 halnya dengan moralitas yang melekat pada diri setiap aparat pelaksana kegiatan pelayanan kantor pertanahan. Potensi moral yang ditunjukkan melalui persepsi bekerja mereka dalam pelaksanaan tugas, juga turut

mempengaruhi *output* pelaksanaan tugasnya. Berkaitan dengan persepsi bekerja 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 skala *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 semua pelayanan publik harus dialihkan swasta. Suatu pendapat yang sudah berlebihan dan tidak realistis.

Pelayanan terhadap publik terdiri dari berbagai dimensi cukup kompleks, sehingga pemecahan masalah terhadap kinerja pelayanan publik tersebut membutuhkan sebuah proses dan cara-cara yang tidak mudah dan simpel, Hal ini mengharuskan kita untuk selalu melihat permasalahan yang muncul dengan berbagai dimensi, dan jangan hanya dilihat dari satu dimensi semata saja. Dalam konteks ini Kantor Pertanahan Kota Semarang yang merupakan organisasi penyedia pelayanan dibidang pertanahan dengan tugas teknis dan administratifnya. Dengan demikian Kantor Pertanahan Kota Semarang harus tetap melakukan langkah-langkah perbaikan disegala aspek kegiatannya.

Konsekuensi logis bagi Kantor Pertanahan Kota Semarang selaku organisasi pelayanan publik adalah menempatkan klien atau masyarakat pengguna

jasa 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 masyarakat terhadap kinerja aparat pelayanan Kantor Pertanahan, persepsi masyarakat tersebut diambil dari hasil wawancara penulis terhadap beberapa klien, baik yang kebetulan berada pada Kantor Pertanahan, maupun klien yang telah penulis tentukan berdasarkan data dan dokumen yang tersedia.

Sebagai organisasi publik yang berfungsi sebagai *public service*, sewajarnya bila kantor Pertanahan Kota Semarang mengerahkan segala sumber daya yang dimiliki oleh aparat Kantor Pertanahan diperuntukkan semata-mata bagi pelayanan kepada masyarakat. Tujuannya adalah mencapai kepuasan klien dalam berurusan dengan kantor Pertanahan, karena kepuasan klien atau pelanggan merupakan salah satu indikator dalam mengukur kinerja pelayanan yang diberikan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa orang pengguna jasa Kantor Pertanahan dengan jenis layanan penetapan hak hanya sebagian saja yang berpendapat pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang sudah baik, dan ada juga yang mengatakan pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang biasa-biasa saja, akan tetapi masih banyak juga ditemui klien yang mengomentari bahwa pelayanan masih berbelit-belit. Bu Eko, seorang pegawai Notaris di Semarang mengatakan :

“Kalau untuk Kantor Pertanahan disini sih kayaknya biasa-biasa saja. Memang, Kantor Pertanahan itu instansi yang rawan dengan KKN tapi semua itu dikembalikan lagi keorang-orangnya dan wilayah yang bersangkutan. Ya pokoknya di Semarang nggak ada masalah”. (wawancara tanggal 11 Februari 2009).

Hal senada juga dikatakan oleh Bapak Bambang, seorang pegawai kantor notaris/PPAT :

“Ya benar...kalau disini sih oke-oke aja, apalagi saya sudah lama kerja pada kantor Notaris/PPAT, jadi ya, sudah ngertilah segalanya”. (wawancara tanggal 11 Februari 2009).

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 kekuranglengkapan berkas yang dibawa oleh klien dan arsipnya sedang dipakai yang lain. Berkaitan dengan hal tersebut, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah mengatakan :

“Soal ketepatan waktu bisa dikatakan belum 100% pekerjaan diselesaikan tepat pada waktunya. Kelambatan terjadi bisa disebabkan dari pihak klien, bisa juga dari pihak kita. Kalau dari pihak masyarakat, penyebabnya adalah kekuranglengkapan berkas sementara dalam melengkapi tidak sekaligus, sedangkan dari kita itu biasanya karena arsip sedang dipakai yang lain”. (wawancara tanggal 12 Februari 2009).

Hal senada dikatakan oleh Bu Eko, seorang pegawai Notaris/PPAT Semarang :

“Masalah ketepatan waktu masih dalam batas yang wajar, walaupun terlambat masih bisa diperkirakan kapan kira-kira selesainya. Sebenarnya ini tergantung pada masing-masing orang kok, kalau persyaratannya lengkap, ya... urusannya cepat selesai. Atau bisa juga arsipnya sedang dipakai yang lain”. (wawancara tanggal 11 Februari 2009).

Kekuranglengkapan berkas tersebut disebabkan oleh kurang pahaman masyarakat terhadap prosedur dan peraturan pertanahan yang berlaku. Meskipun dari pihak aparat Pertanahan sudah memberikan penjelasan namun masih saja ada masyarakat yang belum mengerti, seperti yang dikatakan oleh salah seorang Staf Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah:

“Klien itu kan macam-macam, ada yang muda, tua, yang berpendidikan maupun tidak. Sebenarnya kita sudah memberikan informasi yang sejelas-jelasnya dengan bahasa yang mudah dipahami. Namanya juga manusia pasti ada yang lupa entah itu apa, yah pokoknya kita harus sabarlah karena memang itu sudah menjadi tugas kita”. (wawancara tanggal 10 Februari 2009).

Selain itu ada warga masyarakat yang kebetulan penulis temui sedang marah-marah bahkan hampir memukul kepada salah satu aparat dikarenakan sudah lama sekali gambarnya tidak jadi-jadi, padahal yang bersangkutan sudah memberikan sejumlah uang yang aparat minta. Hal ini semakin membuka mata penulis dan orang-orang disekitar termasuk pimpinannya, bahwa ternyata masih ada perilaku aparat yang tidak bertanggungjawab terhadap kinerjanya.

Umumnya klien yang berasal dari pegawai notaris/PPAT menilai tepat waktu, sedangkan klien yang berasal dari masyarakat umum berpendapat tidak atau belum tepat waktu. Menurut beberapa informan yang telah diwawancarai, perlakuan aparat Kantor Pertanahan sendiri sudah cukup baik dalam pemberian informasi, tetapi sayang tidak diikuti ketepatan waktu. Ada keistimewaan pada pegawai notaris/PPAT dalam waktu penyelesaiannya karena pegawai notaris selalu memberikan kontribusi uang jasa yang lebih kepada aparat Kantor Pertanahan, lagipula pegawai notaris hampir setiap hari datang ke Kantor

Pertanahan sehingga terjalin komunikasi yang rutin, hal ini memudahkan dalam proses pelayanan apabila ada masalah dalam berkas permohonan yang diajukan. Sedangkan masyarakat umum mengaku hanya membayar sesuai yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang, dan datang tidak setiap waktu, sehingga apabila ada masalah dalam berkas permohonannya tidak dapat segera diselesaikan, hal ini menghambat proses pelayanan.

Masih ditemukannya pungutan liar dan ketidak tepatan waktu serta diskriminasi terselubung dalam pelayanan penyelesaian berkas permohonan mengindikasikan bahwa aparat kantor Pertanahan Kota Semarang masih perlu untuk lebih berorientasi kepada pelanggan atau masyarakat, dalam setiap proses pengajuan sertifikasi pertanahan, seperti dikutip dari harian Jawa Pos Kamis 26 Februari 2009 yang menyebutkan bahwa untuk mengurus HGB ke Hak Milik ada pejabat BPN Kota Semarang yang meminta uang lelah Rp. 10 juta. Selain itu dalam harian Kompas, Jum'at 27 Februari 2009 bahwasanya dikeluhkan masih adanya biaya tambahan di luar biaya resmi, yang biasa disebut uang lelah untuk peningkatan hak dari Hak Guna Bangunan ke Hak Milik, dimana biaya yang harus dikeluarkan sampai jutaan rupiah. Selain itu penulis melakukan konfirmasi juga kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah melalui Kepala Sub Seksi Penetapan Hak Tanah, dimana disampaikan bahwa itu semua sebenarnya hanya salah persepsi dari masyarakat saja, yang pada kenyataannya tidak benar ada permintaan uang lelah sebesar itu.

Dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa memang ada permintaan ganti lelah tetapi tidak sebesar yang diberitakan. Hal ini menunjukkan bahwa

sebenarnya praktik-praktik pungutan biaya di luar biaya resmi memang ada. Hal ini juga menandakan bahwa kinerja aparat Kantor Pertanahan dalam melayani masyarakat masih kurang baik dan tidak sesuai standar yang ditentukan, dilihat dari analisis data di atas dan dari indikator-indikator berikut ini :

A. Diskriminasi Pelayanan

Pertama-tama yang akan dibahas adalah bagaimana sikap aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, apakah ada diskriminasi pelayanan oleh aparat Kantor Pertanahan. Diskriminasi pelayanan merupakan aspek penting yang penulis ambil sebagai salah satu fenomena penelitian untuk mengetahui bagaimana pelayanan yang dilakukan oleh aparat kepada masyarakat.

Diskriminasi pelayanan disini dapat diartikan bahwa masih ada pembedaan perlakuan dari aparat kepada masyarakat. Dimana seharusnya tidak ada perlakuan berbeda terhadap semua pemohon baik itu dari masyarakat umum, notaris, saudara, kenalan, pegawai kelurahan atau yang lainnya. Karena semuanya pada dasarnya menginginkan perlakuan yang sama dan adil sesuai dengan peraturan. Apabila ada hal-hal yang dapat memudahkan dalam pelayanan sebaiknya disosialisasikan atau diberitahukan secara jelas, begitu juga jika ada hal-hal yang sekiranya dapat menghambat proses pelayanan juga diberitahukan secara jelas, sehingga masyarakat faham dan mengerti serta berusaha untuk mendapatkan kemudahan dalam pelayanan tersebut.

Pemberian insentif atau tanda terima kasih itu boleh saja asal diberikan dalam batas wajar tanpa ada kesepakatan ataupun permintaan dari aparat, tetapi karena benar-benar ikhlas dari pemohon. Hal itupun diberikan jika seluruh proses sudah selesai dan tidak harus dilakukan karena bukan suatu kewajiban. Sehingga tidak mengganggu proses pelayanan dan tidak mempengaruhi sikap aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat siapapun dan dari instansi atau golongan apapun hendaknya dilayani sama dan adil sesuai dengan standar dan prosedur yang ada.

Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan, diketahui bahwa aparat tidak pernah merasa melakukan diskriminasi terhadap seluruh pengguna jasa dalam hal ini masyarakat. Salah seorang pegawai menyatakan bahwa :

”Semua kami layani sama, tidak ada perbedaan baik itu masyarakat sendiri, ataupun notaris dan pegawainya. Karena pada dasarnya pegawai notaris adalah pemegang kuasa dari masyarakat yang mengajukan permohonan.” (wawancara tgl. 9 Februari 2009).

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Semarang :

“O kita tidak berani melakukan itu karena sudah ada prosedur dan nomor urutnya, jadi itu tidak bisa dan tidak betul kalau ada perbedaan dalam pelayanan.” (wawancara tgl. 9 Februari 2009).

Tetapi lain lagi yang disampaikan oleh seorang warga masyarakat yang pernah beberapa kali melakukan pengurusan sertifikat :

“Kalau saya lebih memilih mengurus sertifikat lewat notaris, karena akan lebih cepat jadinya walaupun harus mengeluarkan biaya lebih banyak. Ya nggak tau kenapa kalau lewat notaris kok bisa lebih cepat daripada mengurus sendiri, mungkin karena notaris-notaris itu sudah pada kenal dengan pegawai BPN terutama yang di dalam itu jadi ya bisa lebih didahulukan atau gimana lah saya juga nggak mudeng.” (wawancara 13 Februari 2009)

Selain itu disampaikan oleh seorang pegawai Kantor Pertanahan yang mengatakan :

”Ya terang aja kalau lewat notaris bisa lebih cepat wong namanya notaris itu eh . . pegawai notaris itu adalah mitra kerja kita jadi ya kita sudah tahu sama tahu to....sudah biasa.”(wawancara tgl. 10 Februari 2009).

Hasil wawancara dengan seorang warga masyarakat mengatakan:

”Saya kemarin belum lama mengurus sertifikat sendiri jadinya sekitar 4 bulan, itu cepet lho, tapi ya itu saya minta tolong dengan pegawai di dalam (menyebutkan nama seorang pegawai). Setelah jadi tentu saya ya pengertian to wong sudah di tolong tentu ya saya pengertian.”(wawancara tgl 13 Februari 2009)

Dari hasil wawancara dengan beberapa informan di atas dapat diketahui bahwa secara prosedural memang tidak diperbolehkan adanya diskriminasi, tetapi pada kenyataannya hal tersebut dapat saja terjadi. Hal ini disebabkan masih berlaku dan kental sistem kekerabatan atau sistem kedekatan, sehingga bagi para pemohon yang datang sendiri dan tidak punya kenalan pegawai Kantor Pertanahan maka akan melalui semua proses tahapan satu demi satu, hal ini tentu memerlukan waktu yang tidak singkat karena ada banyak loket dan petugas yang harus dilalui . Selain itu tidak semudah seperti yang dibayangkan untuk dapat melalui proses tahapan tersebut, karena ada saja hambatan baik dalam hal kelengkapan berkas maupun kesiapan petugas dalam melayani.

Ketidak pekaan aparat dan lemahnya nurani mereka dalam melaksanakan kegiatan pelayanan juga terlihat dari masih adanya diskriminasi pada klien. Dapat diamati secara jelas, bahwasannya aparat belum memberikan pengakuan dan penghargaan secara layak kepada semua klien-klien sebagai individu yang harus dihormati hak-haknya. Pada umumnya perilaku aparat selalu mengukur segala sesuatu hanya dari segi nilai uang semata, dimana aparat akan bisa hidup dalam perbedaan dan menghargai perbedaan bila dalam situasi tersebut ada faktor-faktor ‘fulus’ yang mereka dapatkan. Kemampuan aparat dalam berinteraksi dengan orang-orang atau klien yang berbeda masih dipengaruhi oleh budaya *ewuh pakewuh*.

Dalam hal ini bagi klien yang diperkirakan tidak memberikan kontribusi bagi aparat sebagaimana yang diharapkan, mungkin akan sukar bagi klien tersebut untuk mendekati secara pribadi kepada aparat agar urusannya dapat berjalan lancar. Sebaliknya bagi klien yang dari notaris ataupun yang sudah biasa mengurus (calo) sepertinya menjadi gampang berurusan dan lebih mudah untuk secara lebih dekat dalam berinteraksi dengan aparat.

Berikut wawancara dengan Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan memaparkan sebagai berikut:

“Tidak benar kalau aparat disini banyak yang pilih kasih atau pandang bulu sebagaimana yang anda maksudkan. Kami semua disini selalu memperlakukan mereka dengan sama tanpa ada perbedaan selama persyaratan yang diperlukan telah terpenuhi”. (wawancara tanggal 17 Februari 2009).

Dalam Wawancara dengan informan (pemohon) tanggal 18

Februari 2009 dinyatakan sebagai berikut :

”Perasaan, saya sudah memenuhi dan melengkapi persyaratan yang diminta tapi kok masih ada saja yang kurang, kenapa tidak sekalian saja diberitahu biar tidak mbolak mbalik. Kalau gini kan saya jadi repot, kan butuh waktu juga biaya untuk mondar mandir, coba kalau saya punya kenalan pejabat atau pegawai pasti tidak serumit ini, bahkan saya sudah berusaha menghadap langsung ke pejabatnya karena dikasih tau sama pegawai notaris suruh maju ke pejabatnya langsung, biasane bisa.”

Dari pernyataan tersebut dapat penulis lihat bahwa aparat masih banyak dan umumnya hanya selalu memberikan “*lips service*” di depan publik. Kenyataannya klien tetap diperlakukan berbeda atau diskriminasi tetap berlangsung. Dan yang mengkhawatirkan lagi penulis belum melihat ada upaya-upaya dari aparat untuk mulai membangun sistem dan pola bekerja dengan situasi yang mengedepankan hati nurani dan moral mereka dalam memberikan pelayanan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa para pegawai dalam bekerja masih mewarisi budaya lama dalam memperlakukan masyarakat yaitu budaya kedekatan/sistem paternalistik. Seperti disampaikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha sebagai berikut :

“Pegawai di sini pola kerjanya masih mengikuti pola lama mbak, walaupun sebenarnya sudah ada bimbingan dan pembinaan terhadap pegawai tetapi masih susah diterapkan, sebenarnya perlu adanya roling pegawai agar tidak terpaku dengan pekerjaan rutin dan berbagi pengalaman, siapa tahu ada perbaikan, tetapi hal ini masih sulit dilaksanakan mengingat karakteristik pegawai yang sudah terbentuk seperti ini.” (wawancara tgl. 9 Februari 2009)

Dari wawancara dan pengamatan penulis di lapangan dapat disimpulkan bahwa pembedaan perlakuan khususnya dalam proses waktu

penyelesaian pekerjaan permohonan masih ada, walaupun tidak terlihat secara nyata. Hal ini dikarenakan masih adanya rasa "pekewuh" sebagai tradisi orang Jawa sehingga tidak mungkin akan mengatakan langsung kepada pemohon untuk menawarkan "bantuan" untuk proses permohonan sertifikat. Di samping itu juga karena ada larangan dari pihak Kantor Pertanahan apabila ada pegawainya yang secara terang-terangan kelihatan berbaur dan mengadakan transaksi dengan masyarakat di area pelayanan apabila tidak sedang dalam melaksanakan tugas di bidang tersebut. Seperti disampaikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Semarang berikut ini : "Apabila didapati ada pegawai yang ada di area pelayanan yang bercampur dengan masyarakat, sedang pegawai tersebut nyata-nyata bukan petugas yang bertugas di bagian pelayanan pada saat itu maka akan ditegur atau diperingati."

Pernyataan Kepala Sub Bagian Tata Usaha tersebut menandakan bahwa sebenarnya tidak diperbolehkan pegawai memberikan "bantuan" apalagi sampai bertransaksi dengan pemohon. Jika masyarakat menginginkan informasi yang jelas sudah tersedia loket yang khusus memberikan informasi tentang prosedur dan persyaratan permohonan. Jadi cukup diarahkan saja untuk datang ke loket informasi, sehingga diharapkan dapat dihindari adanya praktek calo.

Dalam rangka pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang selain loket-loket pelayanan telah disediakan ruangan tunggu bagi

masyarakat dan dibuat papan informasi serta bagan alir pertanahan dengan dilengkapi :

- a. Persyaratan dokumen yang diperlukan untuk masing-masing jenis kegiatan pelayanan;
- b. Besarnya biaya sesuai dengan standar yang ditentukan berdasarkan peraturan;
- c. Jangka waktu penyelesaian pelayanan;
- d. Dasar hukum.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Semarang , melalui wawancara dengan penulis menyatakan :

“Kita banyak juga mendengar keluhan-keluhan dan seruan-seruan yang bernada miring tentang pelayanan yang diberikan oleh Kantor ini dan pegawainya terutama. Nah, dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kami kepada masyarakat sebagai bentuk sikap respon kami terhadap keluhan dan aspirasi masyarakat tadi, maka kami sediakan ruang tunggu yang dilengkapi papan informasi serta bagan alir pertanahan dengan persyaratan yang harus dilengkapi. Kemudian kita juga telah menunjuk petugas koordinator loket dan petugas-petugas loket lainnya dan juga ada evaluasi kegiatan dengan setiap simpul pelayanan pertanahan dibuat kartu kendali”.(wawancara tanggal 12 Februari 2009).

Keterangan yang disampaikan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah tersebut, menunjukkan bagaimana usaha institusi Kantor Pertanahan sebagai organisasi pelayanan publik, dalam rangka mengenali dan merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Kemudian disampaikan juga bahwa dalam rangka peningkatan kinerja aparat dalam peningkatan pelayanan para pegawai dikenalkan dengan program

komputerisasi LOC (Land Office Computerization). Tetapi masih banyak kendala dalam menjalankan program ini, sehingga masih perlu banyak belajar dan sosialisasi serta sering berkonsultasi dengan Deputi Informasi Pertanahan di Badan Pertanahan Nasional Pusat.

Selain itu seperti disampaikan oleh Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kota Semarang bahwa untuk saat ini Kantor Pertanahan Kota Semarang mulai meluncurkan program LARASITA (Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah), dalam hal ini aparat Kantor Pertanahan melaksanakan system jemput bola yaitu dengan mendatangi masyarakat di setiap kelurahan dan kecamatan tertentu sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. Adapun untuk melaksanakan sistem ini disediakan sebuah Kendaraan Roda 4 (Mobil Larasita) dan 2 buah kendaraan Roda 2 untuk membantu kelancaran operasionalisasinya. Di dalam mobil larasita dilengkapi dengan berbagai peralatan sebagai penunjang kegiatan pelayanan sertifikasi tanah bagi masyarakat. Namun hal ini masih belum bisa dilaksanakan sepenuhnya karena masih banyak kendala, sehingga masih dalam tahap sosialisasi/pengenalan kepada masyarakat mengenai program larasita melalui mobil larasita.

B. Persepsi Bekerja Aparat

Kinerja pelayanan di Kantor Pertanahan sangat tergantung dari pribadi masing-masing aparat dan kondisi wilayah yang bersangkutan. Kondisi wilayah yang berdampak pada kompleksitas masalah. Semakin luas

wilayah tersebut ditambah dengan prospek perkembangan ekonomi yang menyajikan masalah pertanahan di wilayah bersangkutan sangat beragam

Demikian juga dengan pribadi aparat yang bersangkutan dalam menerapkan persepsi bekerja 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 aparat yang terlalu banyak mengharapkan imbalan dari klien, seperti uang jasa, 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. Aparat sudah barang tentu akan memilih masyarakat yang memberikan imbalan uang jasa dari pada klien yang tidak memberikan sama sekali. Bila demikian, persepsi bekerja aparatlah yang selanjutnya memegang peranan dalam penyelesaian setiap permasalahan serta konflik yang ada, dan akan menentukan keputusan atau perilaku dari aparat. Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis mengamati fenomena tentang persepsi bekerja para aparat pelaksana kegiatan pelayanan yang berpengaruh terhadap kinerja pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh H. De vos, prinsip-prinsip moral bukanlah menjadi monopoli ajaran agama tertentu. Bahkan tidak jarang, seseorang yang awam di bidang agama memiliki moralitas luhur yang lebih tinggi dipandang dari segi kodrat kemanusiaanya secara umum,

dibanding seseorang yang mempunyai pengetahuan keagamaan yang luas (H. De Vos, 73:2002).

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 halnya dengan moralitas yang melekat pada diri setiap aparat pelaksana kegiatan pelayanan Kantor Pertanahan. Potensi moral yang ditunjukkan melalui persepsi bekerja mereka dalam pelaksanaan tugas, juga turut mempengaruhi *output* pelaksanaan tugasnya. Berkaitan dengan persepsi bekerja 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 skala *tidak berkompeten* sampai *cukup berkompeten*. Lebih sering mereka dicemooh sebagai pegawai-pegawai yang kurang bersemangat, hanya mengejar kedudukan dan uang, tidak giat bekerja, dan angkuh. Birokrasi pemerintahan dianggap sebagai sumber pemborosan saja sehingga banyak yang berpendapat bahwa semua pelayanan publik harus dialihkan swasta. Suatu pendapat yang sudah berlebihan dan tidak realistis.

Sebagai salah satu fenomena yang penulis amati pada tulisan ini akan dilihat sejauh mana persepsi bekerja aparat pelaksana pelayanan dalam melaksanakan kegiatan pelayanan, yang ditinjau dari kepekaan aparat untuk menghindari bahkan menolak ‘sogok’, ‘suap’, dan sebagainya yang bersifat sebagai ‘uang pelicin’ dalam melaksanakan kegiatan pelayanan. Persepsi bekerja disini bisa diartikan bagaimana tujuan sebenarnya para aparat dalam bekerja menjalankan tugasnya, apalagi sebagai abdi dan pelayan masyarakat. Apakah sudah benar-benar mengerti dan memahami serta sadar bahwa tugasnya adalah sebagai pelayan masyarakat ataukah ada tujuan lain dibalik pelaksanaan tugasnya sehari-hari. Untuk itu penulis telah mewawancarai beberapa aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang, berikut ini:

“Memang kita bekerja arahnya untuk mencari nafkah, meningkatkan kesejahteraan dan lain sebagainya selain karena sudah menjadi tugas kita sebagai pegawai, setiap ada pekerjaan tidak munafik kita mengharapkan adanya imbalan. Jadi makin banyak kontribusi uang yang diberikan kepada kita tentu urusan semakin lancar.” (wawancara tanggal 10 Februari 2009)

Selanjutnya kita simak juga penuturan salah seorang staf pada seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan sebagai berikut :

“Memang kalau masalah dan kondisi seperti itu, tidak saya saja tapi hampir semua pegawai di Kantor ini pernah mengalaminya. Dan kita tentu saja mengetahui secara persis dari setiap pembicaraan dalam berurusan, pada umumnya masyarakat memang selalu minta dibantu berkasnya dengan memberikan imbalan. Tapi, yaah...kita liat-liat dululah mana yang bisa dibantu dan mana yang tidak bisa, karena banyak yang mau cepat selesai tapi dibelakang bermasalah, kalau sudah begitu semua jadi repot .” (wawancara tanggal 11 Februari 2009).

Selain itu penulis juga sampaikan pernyataan staf seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah sub seksi Penetapan Tanah Pemerintah sebagai berikut :

”Ha.....ha.....ha..... (tertawa), ya gitu dik namanya kita bekerja tentu tidak ingin hanya gaji thok, kita butuh menyesuaikan hidup dengan teman-teman, apalagi dik Sur (sebutan untuk penulis) tahu sendiri perbincangan disini sehari-hari to, yang dibahas tentang tanah, rumah, mobil dan lain-lain, jadi ya perlu hidup yang layak biar nggak ketinggalan.” (wawancara tgl. 19 Februari 2009)

Dari wawancara di atas dapat dikatakan bahwa persepsi bekerja bagi mereka selain karena memang sudah menjadi tugasnya juga ada keinginan untuk meningkatkan kesejahteraannya, sehingga diharapkan dari setiap pekerjaan yang dikerjakan ada kontribusinya. Bahkan jika ada staf baru atau pindahan dari seksi lain sudah dicurigai dan dimusuhi terlebih dahulu, karena mereka takut akan mengurangi jatah atau bagian mereka. Keadaan seperti ini secara langsung berpengaruh terhadap kinerja pelayanan Kantor Pertanahan. Agar lebih kompleks dan menyeluruh, maka dalam tulisan ini kita dengarkan juga pendapat klien berkenaan dengan persepsi bekerja aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam memberikan pelayanan sertifikat tanah, yang diawali dengan seorang pegawai notaris yang tidak bersedia disebutkan identitasnya, berikut ini;

“Kita jangan terlalu bicara hati nurani, moral dan segala macamnya, walaupun sudah reformasi tapi kalau yang namanya berurusan dengan birokrasi seperti Kantor Pertanahan ini, tetap saja seperti dulu. Tapi kita maklum dan paham jugalah dengan kondisi pegawai negeri dengan gaji yang maaf...kalau boleh saya katakan kurang rasional untuk hidup satu bulan. Jadi, kami ndak ada masalah dengan itu, asal mereka menghendaki imbalan yang wajar, urusan selesai, Ok kan....dan itu sepertinya sudah

membudaya dan bukan rahasia lagi. Mereka tentu akan semakin bersemangat mengerjakan permohonan kita kalau ada *sesuatunya*, lain jika mengerjakan berkas-berkas permohonan yang tidak ada *sesuatunya*.” (wawancara tanggal 11 Februari 2009).

Tidak jauh berbeda dengan komentar notaris ini, seorang Bapak yang berpakaian seragam dinas suatu instansi Pemerintah, menyatakan sebagai berikut:

”Saya baru selesai administrasi di kantor lurah dan kecamatan Pedurungan, begitu berurusan ke Kantor Pertanahan ini malahan aparat yang menawarkan bantuan dan jasanya kepada saya untuk menguruskan permohonan sertifikat saya. Memang sebelum sampai ke Kantor Pertanahan ini sebelumnya harus ke kantor kelurahan dan kecamatan, di sanapun untuk meminta cap legalisir mesti dipersulit dan dimintai biaya, setelah sampai di Kantor Pertanahan ini e...ada yang menawari bantuan, tentu saya senang sekali, walaupun sayapun tahu harus ada pengertian dari saya karena saya memaklumi mereka yang mbantu saya tentu butuh untuk beli bensin. (wawancara tanggal 13 Februari 2009).

Dari tambahan keterangan kedua informan tadi semakin membuktikan bahwa aparat Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas pelayanan masih berorientasi pada ada tidaknya kontribusi yang didapat. Hal ini menunjukkan adanya harapan adanya suatu penghasilan tambahan untuk setiap tugasnya.

Seperti yang disampaikan Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam wawancara dengan peneliti :

”Jujur saja ya mbak, untuk itu saya tidak menutup mata kalau ada motivasi lain dari pegawai selain dari melaksanakan tugasnya, tentu mbak juga tahu itu sebagai pegawai disini.” (Wawancara tanggal 9 Februari 2009)

Imbalan balas jasa yang diharapkan dari pegawai Kantor

Pertanahan Kota Semarang menjadi sesuatu yang wajar atau diwajarkan.

Hal ini dapat diketahui dari pernyataan seorang aparat yang penulis

wawancarai sebagai berikut :

”Ah kalau itu sih wajar mbak, orang bekerja rasanya gak semangat kalau tidak ada uangnya, kalau mengandalkan gaji ya mana cukup mbak untuk biaya hidup satu bulan. Makanya kita itu sebisa mungkin bisa mengerjakan berkas-berkas ini sebanyak mungkin agar yang kita dapat juga banyak, apalagi kalau yang kita kerjakan itu luasnya besar dan langganan kita yang ngerti sama kita, wah itu tambah semangat lagi.” (Wawancara tanggal 10 Februari 2009)

Selanjutnya Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah

menyatakan bahwa :

”Yang penting kita menunjukkan kemampuan dan prestasi dalam bekerja, tidak usah memikirkan adanya tambahan atau imbalan, semua itu akan mengikuti dan berjalan dengan sendirinya. Apabila kita memberikan kontribusi pada tugas dan pekerjaan kita, tentu ada timbal baliknya tanpa kita harus memintanya.” (Wawancara tanggal 12 Februari 2009)

Seperti juga pernyataan Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan

Pemetaan:

”Tentu kita tahu pada umumnya pegawai disini bekerja untuk mengharapkan peningkatan kesejahteraan. Jadi sebisa mungkin para pegawai berusaha memperoleh banyak pekerjaan dengan harapan akan banyak pemasukan dari pekerjaan yang diselesaikan. Tetapi hal itu bisa jadi bumerang karena pekerjaan tidak bisa diselesaikan tepat waktu sehingga bisa menimbulkan keluhan masyarakat.” (Wawancara tanggal 17 Februari 2009)

Dapat diamati secara jelas, bahwasannya aparat belum memberikan pengakuan dan penghargaan secara layak kepada semua klien-klien sebagai

individu yang harus dihormati hak-haknya. Pada umumnya perilaku aparat selalu mengukur segala sesuatu hanya dari segi nilai uang semata, apalagi dengan ditunjang gaya hidup yang penuh persaingan dalam hal pameran kebendaan, maka memungkinkan mereka untuk bekerja dengan selalu mengharapkan imbalan dari apa yang dikerjakan, walaupun sebenarnya itu sudah menjadi tugas mereka sehari-hari.

Seperti disampaikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha sebagai berikut :

”Sebenarnya sudah dan seharusnya sudah tiap-tiap pegawai bekerja sesuai dengan uraian tugas masing-masing dan dapat memahami uraian tugas tersebut.” (wawancara tanggal 9 Februari 2009)

Hal itu dibenarkan oleh salah seorang staf yang mengatakan :

”Iya sudah, kita masing-masing sudah diberi uraian tugas masing-masing seperti ini mbak (sambil menunjuk lembaran kertas berisi uraian tugas dibalik kaca diatas meja tempat duduknya) dan saya juga faham (nadanya agak ragu), iya fahamlah tugas-tugas kita.” (wawancara tanggal 9 Februari 2009)

Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya masing-masing pimpinan berharap para pegawai atau stafnya sudah memahami tugasnya masing-masing sesuai dengan uraian tugas yang diberikan, tetapi pada kenyataannya mereka masih belum memahami tugas masing-masing, sehingga masih ada penyimpangan dalam persepsi bekerja mereka.

C. Daya Tanggap (Responsibilitas)

Suatu masalah dapat bisa segera diatasi dan dicarikan solusinya apabila suatu organisasi dan para pelaku organisasi tanggap terhadap keluhan dan fenomena yang terjadi. Banyaknya keluhan dari masyarakat pengguna jasa layanan merupakan suatu bukti bahwa pelayanan yang diberikan belum memenuhi harapan masyarakat. Tentu hal ini menjadi suatu masukan dan kritik yang seharusnya segera ditanggapi dan dicarikan jalan keluarnya. Suatu organisasi dikatakan melaksanakan kegiatan dengan responsiveness yang tinggi apabila dalam pelaksanaan kegiatan operasionalnya dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar/sesuai dengan kebijaksanaan organisasi. Dalam hal ini responsiveness dari Kantor Pertanahan Kota Semarang akan dilihat dari proses pengajuan permohonan sertifikat tanah, pengukuran dan pemetaan lokasi, kecepatan aparat dalam pembuatan gambar situasi, kecepatan dalam pembuatan Sk Hak Atas Tanah dan ketepatan dalam penerbitan sertifikat tanah. Selanjutnya akan dibahas satu persatu tahapan – tahapan dalam kegiatan pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang untuk melihat seberapa jauh daya tanggap aparat dan Kantor Pertanahan dalam menghadapi keluhan masyarakat.

1. Pengajuan Permohonan Sertifikat Tanah

Pemohon mendapatkan informasi tentang segala persyaratan pada loket yang sudah tersedia, 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. Tetapi masyarakat sering mengeluhkan tentang prosedur yang sulit dan berbelit-belit. Seperti yang dituturkan oleh seorang warga masyarakat berikut ini:

”seperti yang Ibu lihat sekarang ini, Saya butuh segera mau melengkapi semua persyaratan, tapi ada beberapa berkas yang perlu saya konsultasikan lagi kepada Bapak...(menyebut salah satu pegawai yang tentu penulis kenal dan mengetahuinya), tapi saya menunggu dari jam 9 pagi tadi sekarang sudah lebih jam 11, sementara yang lain tidak mengerti bagaimana persoalan salah satu kelengkapan dari berkas saya, jadi saya terpaksa menunggu dulu, karena katanya lagi ada keperluan apa atau sedang Panitia A begitu tadi saya dikasih tahu”. (wawancara 13 Februari 2009).

 Seperti juga disampaikan seorang Ibu dengan menggendong anak kecil :

”Mbak saya minta tolong titip ini (sambil memberikan stop map) bisa nggak? Soale katanya masih ada yang kurang berkasnya, saya kan tidak tahu, tahunya saya dijanjikan satu bulan suruh datang lagi ya saya datang, e nggak tahunya belum apa-apa karena ada berkas yang belum lengkap, ini lho surat pernyataan tidak sengketa, kenapa sih tidak dari awal saya dikasih tahu, jadinya saya pulang lagi dan sekarang kesini mau menyerahkan ini tapi Ibu yang duduk di depan itu baru keluar.” (wawancara tanggal 13 Februari 2009)

 Selain itu ada seorang Bapak yang mengurus perpanjangan hak sebuah perusahaan yang sudah tiga kali datang untuk melengkapi persyaratan yang tidak sekaligus diperiksa, sehingga harus bolak-balik melengkapinya. Disamping itu ada seorang karyawan perusahaan swasta yang sudah cuti khusus untuk mengurus sertifikat tanahnya mengeluhkan :

”Mbak saya heran dan dibikin puyeng dengan Kantor ini, kenapa sih ngurus sertifikat saja susahnya minta ampun, yang kurang inilah kurang itulah tekek bengeklah (sambil agak emosi), biaya ini itu, mbok yao dikasih tahu sejak awal jadi gak seperti ini, saya kan sudah ambil cuti mana tamu lagi ramai (kebetulan bekerja disalah satu hotel di Semarang), wah repot kok kesannya membeli-belit sih....?” (wawancara tanggal 18 Februari 2009)

 Sementara itu komentar aparat yang penulis temui sebagai berikut :

“Petugas sudah dijadwalkan sehingga tahu bertugas untuk wilayah mana. Masing-masing sudah ada petugasnya masing-masing, sehingga sebenarnya masyarakat tidak perlu bingung karena masing-masing sudah ada yang menanganinya. Lagian kan ada loket informasi, apabila kurang jelas bisa tanya Jadi kalau berkasnya sudah lengkap sesuai persyaratan tentu tidak sulit dan bisa langsung mendaftar” (wawancara 18 Februari 2009).

Sementara itu petugas lainnya berkomentar sebagai berikut:

“Kenyataan disini sudah ada pegawai yang ditunjuk, tentunya apabila salah satu dari kami berhalangan dan tidak masuk kantor secara mendadak berarti terjadi kekosongan dalam pelayanan walaupun ada petugas yang menggantikan tapi mereka tidak mengetahui dengan jelas tentang berkas permohonan yang dimasukkan. Kalau sudah begini ceritanya mulailah terhambat proses permohonan pengajuan dimaksud, tetapi ini bisa diatasi karena petugas disini kebanyakan sudah pada tahu syarat-syarat dan prosedurnya, sehingga apabila ada yang butuh informasi pasti dikasih tahu.” (wawancara 18 Februari 2009).

Kejadian yang dialami oleh klien ini tentu bukan hanya terjadi sekali atau dua kali, melainkan kerap kali dialami oleh masyarakat yang akan mengajukan permohonan sertifikat tanah. Indikasi ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak puas dengan pelayanan yang memadai disamping aparat yang kurang professional dalam menangani bidang kerjanya sehingga pelayanan permohonan sertifikat tanah sering tertunda. Sehingga mengesankan pelayanan yang susah dan berbelit-belit.

Kemudian kita simak juga wawancara dengan salah seorang aparat kantor Pertanahan pada Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah sub seksi Penetapan Hak Tanah, sebagai berikut :

“Masyarakat tidak bisa seenaknya menyalahkan aparat berkaitan dengan pelayanan sertifikat tanah ini. Masyarakat juga selalu ingin urusannya cepat-cepat selesai, sering mereka menggunakan jasa calo untuk kepentingan tersebut. Banyak sekali prosedur yang dilanggar kalau sudah menggunakan calo, misalnya kalau dalam pengukuran untuk dibuat gambar pemetaannya para sempadan tidak dapat dihadirkan oleh pemilik tanah maka Berita Acara tetap tidak bisa diselesaikan. Karena Ibu tahu sendiri, banyak pemilik tanah

yang orangnya tidak menetap disini, tapi entah dimana-mana alamatnya banyak yang tidak jelas. Sementara calo-calo itu termasuk juga aparat-aparat Kelurahan dan Kecamatan hanya membantu menghubung-hubungkan saja, serta sedikit mengetahui prosedur-prosedur dan celah-celah yang memungkinkan untuk mereka langgar, misalnya sering memalsukan tanda tangan sempadan atau memalsukan identitas pemilik atau penjual dengan berbagai cara, dan yang lain-lainnya. Seandainya jika dikemudian hari timbul masalah berkaitan dengan terbitnya sertifikat tanah dimaksud, yang terkena imbasnya sudah barang tentu aparat di kantor ini. Sementara aparat kelurahan itu tidak pernah dilibatkan dalam persidangan, apalagi calo yang otaknya Cuma duit aja, mana mungkin mereka mau bertanggung jawab, bahkan sekedar memberi keterangan atau penjelasan di pengadilan saja mereka tidak mau. Makanya saya katakan masyarakat juga turut andil dalam membuat runyamnya masalah pengurusan sertifikat tanah ini”. (wawancara tanggal 12 Februari 2009).

Seperti disampaikan oleh Kepala Sub bagian Tata Usaha sebagai berikut :

”Tidak semua keluhan itu benar, kita mesti cek dulu kebenarannya dan apa penyebabnya.” (wawancara tanggal 9 Februari 2009)

Keterlambatan pelayanan yang terjadi di Kantor Pertanahan tidak semata-mata karena aparat, tetapi masyarakat mempunyai andil juga. Kekuranglengkapan berkas permohonan kadang kurang difahami dan kurang diperhatikan. Hal ini yang mengindikasikan pelayanan yang berbelit-belit. Padahal jika dari awal persyaratan telah dilengkapi tentunya tidak akan menghambat proses pelayanan. Karena apabila ada salah satu syarat yang tidak terpenuhi maka akan terhenti untuk proses selanjutnya.

2. Keluhan Pengukuran dan Pemetaan lokasi

Kegiatan pengukuran dan pemetaan lokasi ini merupakan kelanjutan dari permohonan sertifikat tanah. Adapun keluhan yang biasanya muncul adalah karena lamanya menunggu hasil ukur dan gambar peta lokasi. Seperti

telah disampaikan di depan bahwa pernah ada seorang warga masyarakat yang marah-marah di Kantor Pertanahan karena menunggu hasil ukur dan gambar ukur yang tidak jadi sesuai waktu yang dijanjikan oleh petugas.

Hasil wawancara dengan salah seorang petugas pengukuran, seperti diuraikan berikut ini :

“pada saat pelaksanaan pengukuran yang menjadi kendala disamping letak lokasi yang kadang tidak jelas juga yang lebih penting lagi adalah ketidakhadiran para sempadan yang tanahnya berbatasan langsung. Tidak jarang masyarakat karena ingin cepat selesai, mereka membohongi aparat dengan memalsukan sempadannya dan mereka berkolusi dengan aparat kelurahan, sehingga tanda tangan sempadan sering dipalsukan. Hal seperti ini sering terjadi terutama pada tanah kosong yang tanah-tanah berbatasan dengannya juga tidak ada penghuninya”. (wawancara tanggal 10 Februari 2009).

Selain petugas ukur dari kantor Pertanahan, hadir pula staf kelurahan, pemilik tanah dan para sempadan untuk menyaksikan proses pengukuran lokasi. Pada saat pelaksanaan pengukuran lokasi pernah terjadi pembicaraan tentang kelancaran dari proses dimaksud antara para petugas dengan pemohon. Karena sering kali terjadi kasus penjualan tanah yang harganya tidak sesuai dengan ukuran tanah tersebut. Tentunya pembicaraan ini diperlukan agar proses pengukuran dan produk akhir berupa sertifikat tanahnya dapat berjalan lancar tanpa melalui proses birokrasi yang cukup rumit tetapi dapat berjalan lancar. Namun kenyataan yang terjadi adalah sebaliknya, dimana produk akhirnya ada yang tertunda hingga berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun pun ada. Ditambah lagi masyarakat harus mengeluarkan dana yang cukup besar. Kenyataan seperti ini menimbulkan keresahan bagi pemohon dimana pada saat itu mereka sangat membutuhkan

kemudahan dalam pelayanan tanpa memikirkan konsekuensi biaya. Ditambahkan juga oleh aparat lainnya yang penulis wawancarai sebagai berikut :

“Indikator-indikator batas tanah antara tetangga yang bersebelahan dapat mempengaruhi kesahihan suatu proses pengukuran, bahkan apabila sempadan tidak menandatangani surat tanda batas berarti proses pengukuran tidak dapat dilangsungkan ”. (wawancara tanggal 10 Februari 2009).

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 klien menghadirkan sempadannya, disamping susahya membuat komitmen waktu dengan petugas pengukuran, karena kesibukan dan kepadatan jadwal aparat dalam melayani masyarakat.

3. Keluhan dalam pembuatan gambar ukur

Pembuatan gambar ukur (GU) 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 Kota Semarang. Dalam kesempatan wawancara dengan petugas pembuat GU ini, dinyatakan seperti berikut ini :

“jumlah petugas Gambar di kantor ini terbatas, sementara berkas yang harus diselesaikan begitu banyak. Makanya sulit sekali bagi kami untuk dapat tepat waktu dalam menyelesaikan Gambar situasi. Belum lagi sarana lemari warkah yang sangat terbatas, sehingga seluruh warkah pemohon ditumpuk-

tumpuk saja tanpa ada susunan menurut antrian selesai pengukurannya walaupun untuk komputernya sudah canggih walaupun belum memadai jumlahnya”. (wawancara 10 Februari 2009)

Berkaitan dengan hal ini, penulis melakukan konfirmasi dengan Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan, sebagai berikut :

“Memang pekerjaan disini sangat padat volumenya, jika melihat beban dan volume kerja yang harus diselesaikan tentunya, untuk menambahnya tentu bukan hal yang mudah dan tetap ada prosedurnya, karena mereka harus memiliki basic arsitek atau geologi, yang kemudian mengikuti kursus-kursus yang hanya diadakan secara terpusat oleh Kepala BPN Pusat. (wawancara 18 Februari 2009).

Dari keterangan ini dapat dinyatakan bahwa daya tanggap Kantor Pertanahan Kota Semarang sudah cukup baik dan menyadari kelambatan yang terjadi walaupun pada kenyataannya masih banyak juga yang menunda-nunda pekerjaan gambar. Banyaknya tunggakan pekerjaan dapat terlihat seperti pada tabel berikut ini :

Tabel V.1
Daftar penyelesaian Gambar Situasi/Ukur

No	Tahun	Permohonan	Penyelesaian	Prosentase
1	2003	62.590	45.200	67%
2	2004	65.600	48.280	69%

3	2005	64.520	49.140	72%
4	2006	74.580	54.150	68%
5	2007	77.060	56.150	69%
Rata-rata				69%

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Semarang 2008, data yang diolah

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa permohonan yang masuk tidak dapat diselesaikan 100 %, dan ada terjadi penurunan prosentase penyelesaian pada tahu 2005. Hal ini disebabkan oleh kekurangan tenaga aparat pembuat gambar, dengan volume kerja yang tidak seimbang, disamping sarana yang masih dikeluhkan oleh aparat sendiri.

4. Keluhan dalam penerbitan Sertifikat Tanah

Penilaian terhadap tanggapan Kantor Pertanahan Kota Semarang yang terakhir adalah dilihat dari keluhan pelayanan dalam penerbitan Sertifikat Tanah.

Sertifikat adalah hasil akhir dari proses pelayanan sertifikasi tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang. Sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang sah dan mempunyai kekuatan hukum tentunya sangat diharapkan segera bisa dimiliki oleh masyarakat yang memiliki tanah. Apabila proses penerbitan sertifikat bisa cepat dalam hal ini sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan, tentunya sangat membahagiakan bagi masyarakat. Memngingat sertifikat tanah mempunyai nilai ekonomis yang relatif berharga dan paling mudah dijadikan agunan.

Berdasarkan hasil observasi dan fakta di lapangan yang penulis temukan adalah masih munculnya faktor mental aparat yang sering menunda pekerjaan. Kondisi ini menyebabkan masyarakat seperti trauma terhadap perlakuan pihak aparat Kantor Pertanahan, apalagi masyarakat sering dijanjikan untuk pengambilan sertifikat, namun ketika didatangi ternyata belum diterbitkan. Hal seperti ini terjadi berulang kali hingga berlarut-larut, kondisi ini diduga karena rutinitas pekerjaan sehingga mereka merasa jenuh dalam bekerja. Tidak memadainya pemberian insentif, setelah dikonfirmasi dengan Kasubag TU Kantor Pertanahan Kota Semarang, diperoleh penjelasan seperti berikut ini :

“secara resmi kalau yang namanya insentif sebenarnya tidak ada, akan tetapi secara informal tetap diinstruksikan oleh pimpinan pada masing-masing Kepala Seksi untuk tetap memberikan insentif yang tidak terstruktur, artinya diluar ketentuan dan hanya kebijakan masing-masing Kepala Seksi menurut kemampuannya. Tetapi hal ini juga tergantung dari distribusi pekerjaan dan ada tidaknya kontribusi dengan pekerjaan, sehingga untuk tiap seksi berbeda besarnya.” (wawancara tanggal 9 Februari 2009).

Faktor aparat yang sering menunda-nunda pekerjaan juga karena tidak adanya insentif secara resmi diluar kebijaksanaan masing-masing Kepala Seksi dapat menyebabkan kurang tanggapnya terhadap tuntutan masyarakat akan ketepatan penerbitan sertifikat. Kemudian ketidaktepatan dalam penerbitan Sertifikat tanah disebabkan oleh pemohon sendiri yang tidak melengkapi berkas permohonan, sementara aparat Kantor Pertanahan tidak berusaha menghubunginya, akhirnya terjadilah keterlambatan dalam penerbitan sertifikat tanah.

Hal tersebut di atas diketahui bahwa Kantor Pertanahan Kota Semarang masih bekerja dengan paradigma birokrasi orde baru atau dengan cara-cara lama seperti yang disampaikan Kepala Sub Bagian Tata Usaha sebagai berikut :

”Pada umumnya pegawai di sini bekerja masih dengan cara lama, istilahnya begini : *wong ndisik kaya ngene yo saiki kaya ngene* (dulu seperti ini ya sekarang mengikuti), yang seharusnya pegawai berusaha untuk menambah wawasan dan pengetahuan mereka disesuaikan dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan teknologi.” (wawancara tanggal 9 Februari 2009)

Hal ini menunjukkan bahwa aparat masih bersikap pasif dalam upaya mendekatkan diri dengan masyarakat pengguna jasa Kantor Pertanahan. Aparat masih berpikir dengan paradigma lama, dimana masyarakatlah yang harus bersusah payah mencari tahu tentang prosedur pengurusan sertifikat tanah, tanpa ada upaya dari aparat itu sendiri dan sebagai bagian dari Kantor Pertanahan, selain memang kesadaran dan kebutuhan warga negara atau masyarakat sendiri untuk memperkuat status tanah miliknya. Masyarakat yang tidak tahu dan tidak mengerti prosedur pengurusan sertifikat tanah, akan dengan mudah lari ke penawar jasa (calo) yang menjual jasanya dan tentunya sangat merugikan dan memberatkan masyarakat disamping bisa memperburuk citra pelayanan Kantor Pertanahan.

Berikut ini wawancara yang dilakukan dengan seorang masyarakat pemohon, yang sedang mengurus sertifikat sebidang tanahnya, sebagai berikut:

“Seperti Saya sekarang, ndak tahu lagi mau mengadu sama siapa, padahal pengukuran oleh petugas sudah dilakukan sejak bulan yang lalu, begitu selesai pengukuran saya mempersiapkan dan melengkapi semua persyaratan

yang diminta termasuk juga biayanya dan uang panitia serta yang lain-lainnyalah sudah saya penuhi, tapi sampai sekarang sertifikat belum keluar juga. Memang diruang tunggu ada disebutkan ketentuannya , tapi alasan aparat kantor ini macam-macam, payah saya mau membantah apalagi adu argumen segala. Memang dasar hukum di papan ruang tunggu itu entah apakah saya kurang tahu pula, makanya saya ikuti aja apa maunya aparat disini, untung mereka mau biayanya di nego sedikit.” (wawancara 13 Februari 2009).

Lain lagi pendapat seorang masyarakat yang mengeluhkan pelayanan pengurusan sertifikat tanahnya berikut ini :

“Memang saya baru sekali ini berurusan ke kantor Pertanahan,. Kebetulan Saya dah 4 (empat) bulan ini mondar mandir aja tiap seminggu sekali atau sepuluh hari sekali, untung saya dah pensiun, kalau masih aktif saya ndak akan punya waktu seperti sekarang. Sementara kalau kita mengeluh ke aparat disini supaya minta dipercepat, saya takut konsekuensi uang lagi.” (wawancara 13 Februari 2009).

Beberapa pernyataan masyarakat ini menyiratkan bahwa pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang kurang tanggap terhadap keluhan yang timbul . Ditambah lagi dengan tidak adanya program khusus dari Kantor Pertanahan Kota Semarang yang dapat menumbuhkan dan menciptakan suasana kerja atau kegiatan pelayanan yang dapat menjadi sarana efektif untuk menampung keluhan-keluhan dan aspirasi masyarakat, hingga masyarakat merasakan bahwa Kantor Pertanahan cukup dapat mengenali dan menyediakan kebutuhan masalah pertanahan bagi masyarakatnya.

Dari pengamatan penulis di lapangan juga didapat bahwa loket pelayanan yang dibentuk tidak seideal yang diharapkan. Disamping itu juga, kotak saran yang ada diruang tunggu seperti sia-sia saja, dan berdasarkan

pernyataan aparat yang ditemui terpisah menyatakan bahwa kotak saran yang ada hanya sekedar pajangan semata dan tidak pernah digubris keberadaanya apalagi difungsikan, sehingga wajar-wajar saja kalau masyarakat juga enggan untuk menyuarakan aspirasi dan keluhannya melalui kotak saran yang ada. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelayanan aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang masih kurang tanggap dalam memberikan pelayanannya kepada masyarakat.

Kelancaran dan ketertiban selalu menjadi tuntutan pengguna jasa Kantor Pertanahan Kota Semarang, demikian juga dengan aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang, kelancaran dan ketertiban selalu menjadi target mereka untuk memuaskan klien dan tanggung jawab mereka masing-masing. Berdasarkan penjelasan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Hak mengenai waktu penyelesaian sertifikat tanah setelah berkas pemohon diteliti dan telah dilakukan pendaftaran sampai 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 ada klik-klik atau kelompok kecil yang saling bermusuhan. Penulis juga melihat langsung aparat Kantor Pertanahan bekerja sama dalam melayani masyarakat, seperti

juga yang disampaikan Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Semarang berikut ini :

”Saya rasa untuk kerjasama sudah cukup baik, karena pekerjaan mereka saling terkait jadi kalau ada yang berhenti satu akan mempengaruhi yang lainnya, kecuali karena faktor ketidaksengajaan atau kelalaian aparat itupun jarang terjadi.” (wawancara tanggal 9 Februari 2009)

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 Kota Semarang. Sehubungan dengan itu, wawancara dengan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah menuturkan sebagai berikut:

“Memang terasa sekali bagaimana seorang pimpinan selalu mengarahkan dan membimbing bawahan untuk memiliki dedikasi dan melaksanakan tugas secara *all out*. Hal ini memang dibutuhkan untuk memperbaiki citra kantor ini.” (Wawancara tanggal 12 Februari 2009).

Pimpinan memegang peranan penting untuk mengarahkan pegawainya dimana selama ini *image* kantor ini kurang bagus yaitu pelayanan yang berbelit-belit. Dengan adanya peran dan bimbingan serta arahan dari pimpinan, *image* ini dijadikan prioritas dalam bekerja agar setiap aparat lebih disiplin dan lebih bertanggung jawab dalam melaksanakan tugasnya, sehingga diharapkan, secara pelan-pelan *image* ini dapat dihilangkan. Suatu motivasi tentunya tidak bisa dari satu arah saja yaitu dari bawahan atau atasan saja, 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 Kota Semarang, karena kantor ini adalah suatu kantor pemerintahan yang tidak lepas dari instansi/kantor lainnya sehingga kadang-kadang peraturan yang masuk tidak sesuai dengan tubuh Kantor Pertanahan, khususnya Kantor Pertanahan Kota Semarang yang harus membuat suatu terobosan-terobosan yang tidak menyimpang dari peraturan demi kelancaran pelayanan. Demikian penjelasan dari Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.

Beliau juga menegaskan bahwa Kantor Pertanahan Kota Semarang mengadakan perubahan demi kelancaran peraturan dan meringankan beban biaya masyarakat yaitu diantaranya dengan menerapkan standar prosedur operasional pelayanan pertanahan (SPOPP) yaitu dengan mengacu pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 6 Tahun 2008. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja pelayanan bagi aparat pertanahan Kota Semarang.

D. 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.

Akuntabilitas dalam pengertian di sini adalah bagaimana Kantor Pertanahan melalui aparatnya dalam memberikan pelayanan secara transparan dan jelas seperti dalam salah satu asas pelayanan pertanahan yaitu asas keterbukaan. Dalam hal ini keterbukaan biaya, waktu, prosedur dan data serta informasi.

Sehubungan dengan akuntabilitas dalam pelayanan Kantor Pertanahan ini, salah seorang staf pada Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah menuturkan sebagai berikut:

“Klien disini ada 3 yaitu dari Notaris, masyarakat umum dan perangkat kelurahan / kecamatan. Tetapi bukan berarti terus pelayanannya berbeda antara pegawai notaris, perangkat kelurahan/kecamatan, masyarakat umum, sama saja kok. Sebenarnya kita dari pihak Kantor Pertanahan justru menginginkan masyarakatlah yang datang langsung ke Kantor Pertanahan agar masyarakat bisa mengerti seperti apa sih, bagaimana sih masalah pertanahan itu, tapi kenyataannya ya...seperti anda lihat sendiri, sistem kita adalah pelayanan terbuka. Kita tetap menerima siapa saja yang datang, apakah itu masyarakat, perangkat kelurahan ataupun notaris. Nggak mungkin terus kita menolak notaris ataupun perangkat kelurahan / kecamatan kemudian menyuruh orangnya langsung yang datang kesini. Semuanya kan klien kita. Ya, mungkin saja orang-orang notaris itu punya tanggung jawab moral terhadap kliennya disamping mungkin si klien itu sendiri Karena kesibukannya atau lebih praktisnya, terus diserahkan sekalian kepada notaris atau perangkat kelurahan / kecamatan”. (wawancara tanggal 10 Februari 2009).

Pendapat salah seorang pegawai notaris dalam hal akuntabilitas pelayanan Kantor Pertanahan justru sedikit agak berbeda, untuk lebih jelasnya dapat dilihat berikut ini :

“Sebenarnya lancar engganaknya pelayanan, terus bisa selesai tepat waktu apa tidak, itu sangat tergantung dengan kita sendiri, artinya kita harus menyediakan “budget” tersendiri agar masalah kita lancar, dalam artian berkas yang sudah diserahkan pada aparat kantor Pertanahan langsung dikerjakan dan tidak ditumpuk-tumpuk, kalau ditanyakan berkas kita sudah jadi atau belum baru dilihat. Kalau begitu kapan mau selesai urusan kita, wong barangnya aja ndak dikerjakan dan sepertinya itu sudah menjadi budaya kantor Pertanahan, nggak ada perubahan sampai sekarang setelah reformasi. Ya memang ada perbedaanya, seperti ada standar yang telah ditetapkan baik waktu maupun biaya. Itu teorinya, prakteknya...tergantung dari “pengertian” kita masing-masinglah. Kalau kita nggak “pengertian” ya...bisa lama selesainya. Misalnya saja ketentuannya selesai 1 bulan, bisa menjadi 3 bulan realisasinya”. (wawancara 11 Februari 2009).

Yang dimaksud dengan “pengertian” adalah pahamnya klien terhadap tata cara yang tumbuh dan berkembang dalam lingkungan organisasi yang bersangkutan. Artinya klien harus benar-benar paham dan mengerti dengan tata cara yang harus mereka ikuti di Kantor Pertanahan agar bisa mendapatkan pelayanan yang memuaskan. Kata “harus” memang sengaja penulis gunakan sebab sangat menentukan pelayanan yang akan diperoleh klien yang bersangkutan. Memang, bisa saja klien tidak mengikuti tata cara tersebut namun konsekuensinya klien akan mendapatkan pelayanan tetapi kesempatan klien untuk menikmati produk layanan yang bersangkutan tidak bisa segera klien rasakan. Selesainya permohonan produk layanan yang klien ajukan melebihi batas waktu yang telah ditentukan.

Kondisi dan tata cara antara satu organisasi dengan organisasi yang lain berbeda. Untuk Kantor Pertanahan Kota Semarang wujud “pengertian”

dari klien adalah dengan memberikan uang jasa yang diselipkan pada setiap permohonan yang klien ajukan. Penulis sendiri mengamati klien, dalam hal ini pegawai notaris/PPAT, setiap akan mengajukan berkas permohonan selalu sibuk menyiapkan uang jasa terlebih dahulu, bahkan ada yang terang-terangan seakan-akan memang sudah menjadi kebiasaan. Seolah-olah uang jasa sudah menjadi persyaratan normatif yang tidak disebutkan, agar urusan menjadi lancar.

Berdasarkan komentar dari beberapa pegawai notaris /PPAT sebenarnya tidak ada ketentuan dari Kantor Pertanahan harus memberikan uang jasa dalam jumlah tertentu. Tidak memberikan sebenarnya tidak apa-apa. Penulis pun mengerti sebab pungutan tersebut adalah pungutan tidak resmi. Tidak etis kelihatannya jika kemudian Kantor Pertanahan memberi “aba-aba” harus memberikan uang dalam jumlah tertentu. Tidak memberipun tidak apa-apa tetapi konsekuensinya klien akan membutuhkan waktu yang lama melebihi batas waktu yang telah ditentukan untuk bisa menikmati produk layanan Kantor Pertanahan.

Belum cukup dengan keterangan di atas, untuk melihat akuntabilitas pelayanan Kantor Pertanahan ini penulis juga sempat mewawancarai seorang klien yang akan mengurus balik nama sertifikat tanah dari atas nama ibunya kepada dirinya, seperti dituturkan berikut ini :

“Padahal saya cuma mau membalikkan dari atas nama ibu saya menjadi atas nama saya, karena ini tanah keluarga. Untuk itu sebagaimana yang diinstruksikan oleh aparat berarti harus diadakan pengukuran dan pemetaan ulang serta akta melalui notaris lagi. Tapi ok lah semua persyaratan sudah saya coba lengkapi, hanya saja pada saat akan dilaksanakan pengukuran, ada permintaan lagi dari petugas alasannya karena tanah saya sangat luas.

Aparat yang bertugas melakukan pengukuran ke lapangan minta biaya tambahan Terpaksalah dengan berat hati saya terpaksa memenuhi permintaan aparat, karena saya juga ingin cepat beres dan memaklumi saja". (wawancara tanggal 13 Februari 2009).

Secara resmi (ada dalam lembaran lampiran) untuk tiap-tiap layanan tentang biaya dan jangka waktunya sudah ada standarisasinya. Tetapi praktek yang terjadi tetap saja tidak bisa dilaksanakan, patut disayangkan mengapa bisa terjadi negosiasi biaya untuk tiap-tiap urusan tersebut. Seolah-olah tidak ada aturan yang baku tentang tiap-tiap jenis pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwasannya akuntabilitas dari Kantor Pertanahan masih kurang, yang terlihat dari keresahan dan keluhan masyarakat pengguna jasanya. Karena berdasarkan pengamatan yang dilakukan penulis, aparat masih tidak transparan dan kurang jelas dalam memberikan informasi kepada masyarakat, terutama yang berkaitan dengan biaya dan waktu, meskipun sudah ada Standar dan Prosedur Operasional Pelayanan Pertanahan (SPOPP).

BAB VI

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab kerangka teori sebelumnya, bahwa Kantor Pertanahan sebagai organisasi publik yang memberikan pelayanan dibidang pertanahan, dituntut untuk memiliki kinerja yang menghasilkan pelayanan yang baik dan memuaskan masyarakat. Terdapat fenomena-fenomena yang diamati pada penelitian ini yaitu Kinerja Pelayanan, Diskriminasi Pelayanan., Persepsi Bekerja, Responsivenes, dan Akuntabilitas.

Hasil dari data yang telah diperoleh melalui observasi, wawancara dan dokumentasi yang telah dipaparkan sebelumnya, kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang ternyata masih kurang baik. Sebagaimana yang penulis tengarai sebelumnya bahwa kinerja aparat pelayanan yang masih kurang baik ini disebabkan kurang adanya rasa tanggungjawab dan kesadaran dalam bekerja sebagai pelayan masyarakat.

Berdasarkan analisa data yang terkumpul di lapangan memperlihatkan bahwa aparat pelaksana kegiatan pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih ditemukan adanya sikap diskriminasi terhadap para pemohon (masyarakat). Hal ini dapat dilihat dari sikap mereka yang masih

saja memperlakukan beda dalam proses kegiatan pelayanan sertifikat tanah, yang ditandai masih adanya penggunaan 'uang pelicin' dalam penyelesaian setiap berkas yang masuk. Sehingga diskriminasi dalam pelayanan masih ditemui, hal ini jelas merugikan masyarakat pengguna jasa karena mereka harus mengeluarkan biaya ekstra.

Begitu juga dengan persepsi bekerja aparat Kantor Pertanahan maupun. pemikiran untuk mendapatkan "sesuatu" dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat mengakibatkan adanya persepsi bekerja yang masih kurang tepat. Seharusnya aparat bekerja untuk melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya ternyata masih diwarnai dengan keinginan dan harapan adanya timbal balik. 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 runyamnya permasalahan pelayanan sertifikat tanah, karena banyak klien yang lebih suka menggunakan jasa calo untuk menyelesaikan urusannya.

Volume pekerjaan di Kantor Pertanahan Kota Semarang melebihi kapasitas kemampuan para aparatnya., di mana seharusnya kondisi seperti ini mendukung ketidاكلancaran dan ketidaktepatan pelayanan, yang pada kenyataannya ketepatan waktu susah direalisasikan kecuali dengan kontribusi/uang jasa, untuk itu dibutuhkan aparat yang berdedikasi dan

bertanggung jawab terhadap tugasnya agar image yang kurang bagus dalam tubuh Kantor Pertanahan Kota Semarang 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.

Berdasarkan analisa data hasil penelitian, penulis menyimpulkan bahwa kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dapat dinilai melalui indikator-indikator yaitu ada tidaknya diskriminasi pelayanan oleh aparat, bagaimana persepsi bekerja para aparat, Sejauh mana daya tanggap aparat dalam menanggapi dan menyelesaikan keluhan masyarakat serta keterbukaan aparat dalam menyampaikan informasi. Sehingga dalam memberikan pelayanan untuk meningkatkan kinerjanya seharusnya aparat bersikap adil dan menghilangkan sikap diskriminasi, menyadari akan tugas dan tanggung jawabnya sehingga terbentuk mindset (pemikiran) dan kesadaran akan tugas dan tanggungjawab tersebut sebagai pelayan masyarakat yang harus melayani bukan dilayani, memiliki daya tanggap yang tinggi terhadap keluhan bukan mengabaikan keluhan serta Transparan dan terbuka dalam menyampaikan informasi bukan berbelit-belit.

Dengan demikian dari uraian pada Bab V, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara umum kinerja pelayanan yang diberikan aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang masih menunjukkan hasil yang kurang optimal, meskipun berbagai kebijakan telah diambil, seperti adanya loket dengan LOC dan penerapan SPOPP serta adanya program LARASITA, namun demikian program tersebut belum bisa dilaksanakan karena banyaknya kendala.
2. Kenyataan menunjukkan bahwa salah satu penyebab utama belum terwujudnya kinerja aparat pelayanan yang baik adalah adanya persepsi bekerja aparat dalam melaksanakan tugas memberikan pelayanan masih kurang dipahami. Persepsi bekerja aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang ini terlihat dari perilaku aparat yang masih terlibat praktek kolusi dengan menerima 'uang pelicin', guna melancarkan proses administrasi. Begitu juga dengan sikap aparat yang sering menunda-nunda pekerjaan dan hanya berorientasi pada keuntungan finansial atau kontribusi insentif yang diterima dari kliennya, semakin menunjukkan kurangnya aparat dalam memahami persepsi bekerja sebagai pelayan masyarakat. Meskipun ada beberapa upaya untuk menomorsatukan pelanggan, tapi hal ini hanya sebatas retorika saja, diskriminasi dalam pelayanan juga tetap saja masih ditemui.
3. Disamping persepsi bekerja aparat yang kurang dipahami, juga ditemukan bahwa kurangnya kinerja pelayanan disebabkan juga masih ditemukannya adanya sikap diskriminasi yang melibatkan aparat

sendiri. Sebagai akibat dijadikannya pelayanan sertifikat tanah selaku komoditi yang dijual kepada masyarakat pengguna jasa.

4. Fakta di lapangan menunjukkan, bahwa dalam pelaksanaannya pelayanan yang didasarkan pada peraturan belum bisa dilaksanakan secara konsisiten, artinya pelayanan yang dilaksanakan masih dengan pola yang lama. Dengan demikian meskipun telah dilaksanakan perubahan peraturan namun dalam pelaksanaannya masih belum banyak berubah. Kondisi masing-masing pribadi aparat juga turut membawa pengaruh ke dalam organisasi dan akhirnya berdampak pada pemberian pelayanan pada masyarakat.

B. S a r a n

Saran-saran yang penulis ajukan adalah untuk meningkatkan kinerja aparat pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang kepada masyarakat. Berdasarkan kesimpulan yang ada, saran-saran yang penulis ajukan adalah sebagai berikut:

1. Perlunya para unsur pimpinan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang lebih intensif memberikan pembinaan dan pengarahan pada seluruh aparat agar dapat mengubah pola pikir yang sudah terbentuk selama ini (pola pikir lama).
2. Perlu memangkas sistem birokrasi dalam tubuh Kantor Pertanahan itu sendiri. Sedapat mungkin masyarakat hanya satu kali saja atau maksimal dua kali datang ke Kantor Pertanahan untuk berkas

permohonan yang diajukan yaitu saat mendaftar dan mengambil sertifikat, sehingga masyarakat tidak perlu datang berkali-kali jika prosedur dan standar pelayanan sudah terpenuhi dan ditepati dalam pelaksanaannya, dimana selama ini masyarakat harus datang berkali-kali untuk menanyakan sejauh mana proses berjalan dan untuk menemui petugas/aparat untuk membuat komitmen pelaksanaan pemeriksaan tanah (panitia A) dan komitmen dengan petugas ukur.

3. Aparat dalam melaksanakan tugas perlu mendapatkan perhatian dari unsur pimpinan 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, disingkirkannya sikap egosektoral serta ketegasan sikap aparat dalam melaksanakan tugas-tugasnya harus lebih ditekankan kembali, sehingga tidak perlu terjadi diskriminasi dan budaya uang jasa pada pelayanan sertifikat tanah.
4. Dalam pelaksanaan pelayanan hendaknya Kantor Pertanahan Kota Semarang benar-benar konsisten berdasarkan pada peraturan yang berlaku. Kantor Pertanahan memberikan pelayanan yang memuaskan kepada klien secara ikhlas dan sadar bahwa tugas aparat adalah melayani masyarakat sesuai dengan bidang dan kemampuannya. Di samping itu perlu ditingkatkan kerjasama dan rasa kebersamaan antar aparat tanpa memandang bidang tugas masing-masing, sehingga

tumbuh rasa satu kesatuan sebagai aparat Kantor Pertanahan, bukan sebagai aparat salah satu seksi atau bagian.

5. Introspeksi dua belah pihak, baik dari pihak masyarakat atau dari pihak Kantor Pertanahan Kota Semarang sendiri. Masyarakat yang bersangkutan terlebih dulu mengikuti proses yang wajar sesuai dengan ketentuan resmi yang ada. Aparat dituntut proaktif terutama dalam setiap menerima pengajuan berkas permohonan, terlebih dahulu memeriksa kelengkapan berkas yang ada dan kemungkinan ada kelebihan atau kekurangan berkas. Jika ditemukan sesuatu di luar persyaratan yang diperlukan, dengan ikhlas aparat mengembalikannya kepada yang bersangkutan dengan ucapan terima kasih atas perhatian yang telah diberikan.

Demikianlah sumbang saran yang dapat penulis kemukakan, dan diharapkan dapat berguna untuk meningkatkan kinerja aparat pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulrachman,1971, *Teori Pengembangan dan Filosofi Kepemimpinan Kerja*, Jakarta.
- Ancok, Djamaludin, 2001, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Hand out MAP UGM*
- Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya AR,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. Albrecht, 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.
- Faizal, Sanapiah , 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang.
- Frederickson, George H, 1987,*Administrasi Negara Baru*, alih bahasa; Al-Ghozei Usman, Jakarta, LP3ES.
- Hadari Nawawi, 1983, *Administrasi Pendidikan*, Gunung Agung, Jakarta.
- Handayaniingrat, Soewarno, 1984, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan 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
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2004, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia Buku III Dalam Landasan Dan Pedoman Pokok Penyelenggaraan Dan Pengembangan Sistem Administrasi Negara*, Meulaba, Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2004, *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja*, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Jakarta.
- _____, 1989, *Pembinaan Organisasi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Mahmud, 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, UPP AMP YKPN
- Miles Matthew B, Huberman A Michael, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, Penerjemah Tjetjep Rohendi. Cetakan Pertama. Universitas Indonesia, Jakarta.
- Moenir, 1992, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Moerdiono dalam Sofian Effendi dkk (ed), 1992, *Membangun martabat Manusia : Peranan ilmu-ilmu social Dalam Pembangunan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Karya, Bandung.
- P. Siagian, Sondang, 1976, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta.
- Putra Fadillah, 2001, *Kapitalisme Birokrasi*, Lkis Yogyakarta
- Sjahrir, 1987, *Kebijaksanaan Negara : Konsistensi dan Implementasi*, Jakarta, LP3ES.
- Sugiyono, 1994, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.
- Thoha, Miftah, 1983, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar Dan Aplikasinya*, Rajawali Jakarta.

- T. Keban, Yeremias, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issue*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta.
- Warella Y, 2007, *Pergeseran Paradigma Administrasi Publik*, Lokakarya kurikulum berbasis kompetensi, Semarang
- _____, 2007, *Karya Ilmiah Mahasiswa Universitas Gajah Mada*, Yogyakarta.

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.

Dokumen Perundang-Undangan

- Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 6 tahun 2008 tentang Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan Untuk Jenis Pelayanan Pertanahan Tertentu.

LAMPIRAN – LAMPIRAN

**KINERJA APARAT PELAYANAN
PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA SEMARANG**

**THE SERVICE STAFF PERFORMANCE AT AGRARIAN OFFICE
OF SEMARANG CITY**

Oleh : Sri Suryanti

ABSTRAKSI

Kata kunci : Kinerja Aparat Pelayanan

Penelitian ini bertujuan secara praktis untuk menganalisis kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang, agar dapat ditemukan strategi peningkatan kinerja aparat. Sedangkan secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Metodologi Penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan pendekatan model Interpretif Geertz dimana model ini merupakan bagian dari pendekatan fenomenologis yang berupaya mencari makna bukan mencari hukum, berupaya memahami bukan mencari teori dari fenomena. Fokus penelitian dalam penelitian ini adalah kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang. Informan yang dipilih adalah orang-orang yang dipandang mengetahui dan terlibat dalam pelayanan. Fenomena yang diamati adalah : kinerja pelayanan, diskriminasi pelayanan, persepsi bekerja, responsibilitas dan akuntabilitas. Data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh secara langsung dari informan dan data sekunder yang diperoleh secara tidak langsung. Teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi dan inferensi. Sedangkan untuk analisis data menggunakan teknik kualitatif deskriptif yang terdiri dari tiga tahap yaitu : reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian dengan fenomena pengamatan seperti tersebut di atas menunjukkan bahwa kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang belum optimal. Hal ini dengan masih adanya diskriminasi pelayanan walaupun tidak secara nyata diakui tapi terjadi di lapangan dan dirasakan oleh masyarakat. Persepsi bekerja aparat yang masih berorientasi pada kontribusi dan kompensasi serta responsibilitas dan akuntabilitas yang masih kurang, dengan ditunjukkan masih banyaknya keluhan masyarakat dan keterlambatan dalam penerbitan sertifikat, dimana masih banyak tunggakan permohonan yang tidak dapat terselesaikan sesuai dengan permohonan yang masuk.

ABSTRACT

Keywords: Service Staff Performance

This study had two general objectives: practical and theoretical. The practical objective was to analyze the service performance provided by staff at Agrarian Office of Semarang City in order to determine strategies for improving the staff performance, whereas the practical objective was to give illustration of the service staff performance at Agrarian Office of Semarang City.

Method of the study used were a qualitative descriptive method by means of Geertz's Interpretive approach. This approach is part of a phenomenological approach, which attempts to search for meaning, instead of principle, to search for understanding, instead of either theories or phenomena. The study focused on the performance of service staff at Agrarian Office of Semarang City. Informants were obtained from those who were deemed involved and credible in the service activities. The study observed such phenomena as service performance, service discrimination, job perception, responsibility, and accountability. Data were obtained from primary and secondary sources. The primary data consisted of direct inputs from the informants and the secondary data were from indirect sources. These data were obtained by means of interview, observation and inference, which, in turn, were subject to an analysis using a descriptive qualitative analysis. There were three major stages of analysis: data reduction, data presentation, and conclusion.

The study results showed that the service staff at Agrarian Office of Semarang City had not been capable of providing optimum services. The office staff did not achieve desired targets due to discriminative attitude towards their clients during the service activities. To make worse, job perception of the staff was still contribution-and compensation-oriented so that they might be poorly responsible and accountable. Services client often complained their dissatisfactions to the delay of certificate endorsement and service admission request.

A. PENDAHULUAN

Dalam era pembangunan dewasa ini, arti dan fungsi tanah bagi negara Indonesia tidak hanya menyangkut kepentingan ekonomi semata, tetapi juga mencakup aspek sosial dan politik serta aspek pertahanan keamanan. Kenyataan menunjukkan bahwa semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan, maka corak hidup dan kehidupan masyarakat baik di perkotaan maupun di pedesaan menjadi lain.

Tanah-tanah yang ada di Indonesia ini diatur dengan Undang-Undang Pokok Agraria yaitu Undang-Undang nomor 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 :

3. Kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.
4. Kewajiban para pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dipegangnya.

Pendaftaran hak atas tanah yang dilakukan berarti pihak yang didaftar akan mengetahui subyek atas tanah dan obyek hak atas tanah yaitu mengenai orang yang mejadi 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". Sertifikat adalah buku tanah dan surat ukurnya setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Untuk mewujudkan harapan-harapan yang ingin dicapai sebagaimana yang telah ditetapkan pada kebijaksanaan catur tertib Pertanahan, 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.

Hasil survey yang dilakukan oleh EPPS (*Enter fur Population and Policy Studies*) Universitas Gajah Mada tentang "Public Service Performance" di Sumatera Barat, Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan yang dimuat dalam Policy Brief No. 02 (2001:1) dengan judul "Bureucratic Corruption in Indonesia" pada Kantor Pertanahan disebutkan 58% masyarakat pengguna jasa dari tiga propinsi itu memberi uang pelicin untuk memeperlancar permintaan pelayanan mereka pada Kantor Pertanahan. Padahal dalam menunjukkan kinerja pelayanan pada masyarakat seharusnya disesuaikan dengan prosedur dan janji Pegawai Negeri, sehingga tidak ada lagi embel-embel uang pelicin. Hal ini menunjukkan tidak adanya komitmen moral aparat dan kurangnya profesionalisme pegawai/aparat dalam menjalankan kinerjanya dalam melayani masyarakat.

Kurangnya profesionalisme pegawai Kantor Pertanahan dalam melayani masyarakat juga ditunjukkan dalam Policy Brief No. 2 (2001) dengan judul "Paternalism in Public Service Bureucracy" yang menunjukkan hasil penelitian di tiga provinsi tersebut menemukan 44% bawahan atau Pegawai Negeri Sipil memprioritaskan kepentingan-kepentingan atasan mereka ketika memberikan pelayanan publik. Dicontohkan juga sebuah kasus apabila klien yang menginginkan pelayanan cepat melibatkan orang penting, maka pimpinan yang akan menanganinya. Ironisnya apabila klien itu orang biasa, pelayanan yang diberikan cenderung berbeda.

Berbagai keluhan masyarakat terus mewarnai penyelenggaraan pelayanan di bidang pertanahan. Rasa enggan dan gambaran negatif masih dirasakan masyarakat jika harus berurusan dengan Kantor Pertanahan. Ketidakpastian waktu dan biaya sering dikeluhkan masyarakat, hal

ini karena belum ditaatinya standar waktu dan biaya yang telah ditetapkan sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 6 tahun 2008 tentang Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan (SPOPP) untuk Jenis Pelayanan Pertanahan tertentu. Sebagai contoh mengenai SPOPP pemecahan sertifikat perorangan waktu penyelesaiannya paling lama 15 hari dengan biaya pendaftaran dua puluh lima ribu rupiah, akan tetapi yang terjadi di lapangan ketika ada warga masyarakat yang mengurus sertifikat perorangan sudah hampir sebulan tetapi belum selesai. Alasan yang disampaikan oleh aparat/pegawai adalah karena tidak adanya koordinasi dan komunikasi yang baik antar seksi sehingga menyebabkan jika ada berkas yang "mandek" di satu seksi akan menambah lamanya waktu penyelesaian sertifikat, karena pengerjaan sertifikat seperti roda berjalan. Jika "mandek" di satu seksi maka berkas tidak dapat diteruskan ke seksi berikutnya.

Mulai bulan Desember 2008 Kantor Pertanahan Kota Semarang menjalankan program komputerisasi dan LARASITA (Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah), dimana Kantor Pertanahan berusaha untuk memperbaiki kinerjanya dengan meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Tetapi program ini memerlukan peningkatan ketrampilan dan keahlian dari aparat, sehingga perlu adanya pelatihan khusus bagi aparatnya. Program ini membutuhkan sarana dan prasarana yang memadai dan tenaga yang profesional karena menggunakan Sistem Teknologi Tinggi. Oleh karena itu dalam menjalankan program ini diperlukan kesiapan sarana dan prasarana serta Sumber Daya Manusia yang handal.

Berdasarkan latar belakang masalah seperti tersebut di atas, maka permasalahan ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- g. Kurangnya profesionalisme aparat;
- h. Ketidakpastian waktu dan biaya;

- i. Kurangnya komitmen moral aparat;
- j. Rendahnya disiplin aparat;
- k. Budaya dilayani bukan melayani;
- l. Kurangnya koordinasi yang baik;

Adapun dalam penelitian ini perumusan masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut: *"Bagaimana kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam memberikan pelayanan sertifikasi tanah kepada masyarakat"?*

Sedangkan teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Paradigma Pelayanan Publik oleh Hood (Vigoda, 2003:813); Ferlie, Ashburner, Fitzgerald dan Pettigrew (1997); J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt (2003); Purbokusumo, dkk (2006). Kinerja Pelayanan oleh Siagian (1992: 128-129); Thoha (1991: 176-177); Syahrir dalam Prisma no. 12 (1986: 11); Harry P. Hatry (1980 : 41); Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990); Kumorotomo (1996); Dwiyanto (2002:47). Penilaian Kinerja oleh Handler dan Plano (1988:293); Yeremias T. Keban, Ph.D (2004:195); Bernardin dan Russel (1993:380); Chung dan Megginson (1981). Karakteristik dan Indikator Organisasi Berkinerja Tinggi oleh Mark G. Popovich (1998) dalam LAN (2004:12); Mahmud (2005:21); Dwiyanto (2002:98). Iklim Organisasi oleh Steers (1985:120); Hauser dan Pecorella serta Wisler (1977); Campbell dkk (1973); McClelland (1976); Lirwin dan Stringer (1968); Payne dan Pheysey (1971:77-98);

B. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analitik dengan teknik pendekatan secara kualitatif. Tujuan penelitian tipe deskriptif adalah mendeskripsikan secara terperinci fenomena sosial tertentu. Guna mendapatkan fenomena yang lebih mendalam maka digunakan metode kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2001:3) disebutkan bahwa metode penelitian deskriptif kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif

berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati yang selanjutnya diinterpretasikan peneliti.

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan model Interpretif Geertz dimana model ini merupakan bagian dari pendekatan fenomenologis yang berupaya mencari “makna” bukan mencari hukum, berupaya memahami bukan mencari teori dari fenomena. Dengan pendekatan Interpretif Geertz ini peneliti ingin mencari makna dari apa yang disampaikan informan dan berupaya memahami interaksi yang terjadi pada kinerja pelayanan aparat pada Kantor Pertanahan Kota Semarang melalui pernyataan informan dan bahan-bahan yang ada.

Pemilihan rancangan penelitian deskriptif kualitatif ini dimaksudkan agar peneliti dalam melakukan pendekatan terhadap obyek penelitian akan dilakukan secara wajar. Dalam artian menggali informasi sesuai dengan persepsi peneliti dan informan, dan proses penggalian informasi ini dapat berkembang sesuai dengan interaksi yang terjadi dalam proses wawancara.

Informan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang dipandang dapat memberikan informasi yang memadai (*key person*) tentang kinerja Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan pemilihan secara *purposive*. Pemilihan didasarkan atas pertimbangan bahwa informan memiliki pemahaman terhadap fenomena penelitian. Tambahan informasi diperoleh dari informan lainnya yang ditentukan dengan teknik *snowball* dimana jumlah informan bisa bertambah sesuai data yang diperlukan. Pemilihan informan berakhir jika sudah tidak ada tambahan informasi, bisa dikarenakan informasi yang didapat sama dan berulang-ulang serta dikarenakan keterbatasan waktu dan biaya.

Informan yang dimaksud adalah Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang yang dipandang sebagai narasumber yang

mengetahui segala sesuatu tentang kegiatan dan kinerja para aparatnya. Karena dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Semarang belum ada pengganti Kepala Kantor yang pensiun, maka dalam menjalankan tugasnya sehari-hari didelegasikan kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, dimana Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah juga dipilih sebagai informan, karena sebagai atasan langsung dari para staf yang melaksanakan pelayanan dan tentu saja mengetahui banyak tentang kinerja para aparatnya dalam pelayanan, begitu juga Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan. Sedangkan Kepala Sub Bagian Tata Usaha dipilih sebagai informan kunci karena yang menangani langsung dan mengetahui secara detail kondisi kepegawaian serta yang menangani segala sesuatu yang berkaitan dengan pegawai. Pegawai/staf Kantor Pertanahan Kota Semarang yang bertugas pada bagian pelayanan dipilih sebagai informan karena merekalah yang sehari-hari bertugas dan berhubungan langsung dengan masyarakat yang memerlukan jasa pelayanan. Adapun masyarakat pengguna jasa layanan dipilih sebagai informan hanya sebagai bahan perbandingan dan kroscek dari informasi yang telah didapat dan terkumpul sebelumnya, mengenai kinerja aparat dalam memberikan pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Fenomena yang akan diamati pada penelitian ini, adalah kinerja layanan aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan indikator-indikator sebagai berikut :

- 5. Diskriminasi Pelayanan;**
- 6. Persepsi Bekerja Aparat Pelayanan;**
- 7. Responsiveness (daya tanggap);**
- 8. Akuntabilitas.**

Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber data, sedangkan data sekunder adalah data yang tidak diperoleh secara langsung dari sumber data.

Instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Sedangkan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dibantu dengan menggunakan pedoman wawancara atau daftar pertanyaan (kuesioner), tape recorder dan buku-buku catatan untuk menjangkau informasi secara lebih lengkap dan efektif. Pedoman wawancara, dibuat untuk melakukan wawancara dan berisi sejumlah pertanyaan pokok. Adapun tujuannya adalah untuk mempermudah peneliti dalam melakukan wawancara dengan para informan sebagai narasumber penelitian, agar hasil yang diperoleh menjadi data dan dapat diartikan lebih mendalam. Wawancara dapat berkembang sesuai dengan jawaban para informan dan kebutuhan peneliti, tetapi masih dalam batas yang berkaitan dengan tujuan penelitian sehingga tidak sampai keluar dari tujuan penelitian.

Ada dua aspek yang digunakan pengumpulan data dalam penelitian kualitatif, yaitu teknik pengumpulan data dan pencatatan data. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah : Wawancara, Observasi dan Inferensi.

Adapun dalam pencatatan data meliputi dua jenis catatan :

3. Catatan yang berbentuk deskriptif yaitu berisi uraian secara rinci dan komprehensif tentang fenomena yang akan diteliti.
4. Catatan Reflektif yaitu catatan yang menyangkut kesan, pendapat, tafsiran, gagasan, kecurigaan serta tanda tanya yang muncul dalam pikiran peneliti terhadap informasi atau data yang diberikan oleh informan.

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

Adapun proses/tahapan analisis interpretasi datanya dilakukan sebagai berikut :

7. Mencatat ringkasan interpretasi peneliti atas hasil wawancara dan pengamatan serta catatan-catatan yang masih menjadi pertanyaan peneliti yang nantinya akan kumpulkan atau diverifikasi dari informan lainnya.
8. Mencatat dokumen-dokumen yang terkait dengan pelayanan sertifikasi tanah.
9. Pencatatan data wawancara pada awal penelitian dilakukan dengan mencatat langsung pada daftar isian pedoman wawancara, yang untuk selanjutnya dapat menggunakan alat perekam.
10. Pencatatan data sekunder dilakukan dengan meminjam data dimaksud.
11. Mengelompokkan data yang telah terkumpul sesuai dengan kemanfaatannya dalam analisis data.
12. Menganalisis data lebih lanjut dalam analisis data.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa orang pengguna jasa Kantor Pertanahan dengan jenis layanan penetapan hak hanya sebagian saja yang berpendapat pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang sudah baik, dan ada juga yang mengatakan pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang biasa-biasa saja, akan tetapi masih banyak juga ditemui klien yang mengomentari bahwa pelayanan masih berbelit-belit. Bu Eko, seorang pegawai Notaris di Semarang mengatakan :

“Kalau untuk Kantor Pertanahan disini sih kayaknya biasa-biasa saja. Memang, Kantor

Pertanahan itu instansi yang rawan dengan KKN tapi semua itu dikembalikan lagi ke orang-orangnya dan wilayah yang bersangkutan. Ya pokoknya di Semarang nggak ada masalah". (wawancara tanggal 11 Februari 2009).

Hal senada juga dikatakan oleh Bapak Bambang, seorang pegawai kantor notaris/PPAT :

"Ya benar...kalau disini sih oke-oke aja, apalagi saya sudah lama kerja pada kantor Notaris/PPAT, jadi ya, sudah ngertilah segalanya". (wawancara tanggal 11 Februari 2009).

Kekuranglengkapan berkas tersebut disebabkan oleh kurang pahaman masyarakat terhadap prosedur dan peraturan pertanahan yang berlaku. Meskipun dari pihak aparat Pertanahan sudah memberikan penjelasan namun masih saja ada masyarakat yang belum mengerti, seperti yang dikatakan oleh salah seorang Staf Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah:

"Klien itu kan macam-macam, ada yang muda, tua, yang berpendidikan maupun tidak. Sebenarnya kita sudah memberikan informasi yang sejelas-jelasnya dengan bahasa yang mudah dipahami. Namanya juga manusia pasti ada yang lupa entah itu apa, yah pokoknya kita harus sabarlah karena memang itu sudah menjadi tugas kita". (wawancara tanggal 10 Februari 2009).

E. Diskriminasi Pelayanan

Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan, diketahui bahwa aparat tidak pernah merasa melakukan diskriminasi terhadap seluruh pengguna jasa dalam hal ini masyarakat. Salah seorang pegawai menyatakan bahwa :

"Semua kami layani sama, tidak ada perbedaan baik itu masyarakat sendiri, ataupun notaris dan pegawainya. Karena pada dasarnya pegawai notaris adalah pemegang kuasa dari masyarakat yang mengajukan permohonan." (wawancara tgl. 9 Februari 2009).

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Semarang :

"O kita tidak berani melakukan itu karena sudah ada prosedur dan nomor urutnya, jadi itu tidak bisa dan tidak betul kalau ada perbedaan dalam pelayanan." (wawancara tgl. 9 Februari 2009).

Tetapi lain lagi yang disampaikan oleh seorang warga masyarakat yang pernah beberapa kali melakukan pengurusan sertifikat:

"Kalau saya lebih memilih mengurus sertifikat lewat notaris, karena akan lebih cepat jadinya walaupun harus mengeluarkan biaya lebih banyak. Ya nggak tau kenapa kalau lewat notaris kok bisa lebih cepat daripada mengurus sendiri, mungkin karena notaris-notaris itu sudah pada kenal dengan pegawai BPN terutama yang di dalam itu jadi ya bisa lebih didahulukan atau gimana lah saya juga nggak mudeng." (wawancara 13 Februari 2009)

F. Persepsi Bekerja Aparat

Sebagai salah satu fenomena yang penulis amati pada tulisan ini akan dilihat sejauh mana persepsi bekerja aparat pelaksana pelayanan dalam melaksanakan kegiatan pelayanan, yang ditinjau dari kepekaan aparat untuk menghindari bahkan menolak 'sogok', 'suap', dan sebagainya yang bersifat sebagai 'uang pelicin' dalam melaksanakan kegiatan pelayanan. Persepsi bekerja disini bisa diartikan bagaimana tujuan sebenarnya para aparat dalam bekerja menjalankan tugasnya, apalagi sebagai abdi dan pelayan masyarakat. Apakah sudah benar-benar mengerti dan memahami serta sadar bahwa tugasnya adalah sebagai pelayan masyarakat ataukah ada tujuan lain dibalik pelaksanaan tugasnya sehari-hari. Untuk itu penulis telah mewawancarai beberapa aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang, berikut ini:

"Memang kita bekerja arahnya untuk mencari nafkah, meningkatkan kesejahteraan dan lain sebagainya selain karena sudah menjadi tugas kita sebagai pegawai, setiap ada pekerjaan tidak munafik kita mengharapkan adanya imbalan. Jadi

makin banyak kontribusi uang yang diberikan kepada kita tentu urusan semakin lancar.” (wawancara tanggal 10 Februari 2009)

Selanjutnya kita simak juga penuturan salah seorang staf pada seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan sebagai berikut :

“Memang kalau masalah dan kondisi seperti itu, tidak saya saja tapi hampir semua pegawai di Kantor ini pernah mengalaminya. Dan kita tentu saja mengetahui secara persis dari setiap pembicaraan dalam berurusan, pada umumnya masyarakat memang selalu minta dibantu berkasnya dengan memberikan imbalan. Tapi, yaah...kita liat-liat dululah mana yang bisa dibantu dan mana yang tidak bisa, karena banyak yang mau cepat selesai tapi dibelakang bermasalah, kalau sudah begitu semua jadi repot .” (wawancara tanggal 11 Februari 2009).

Imbalan balas jasa yang diharapkan dari pegawai Kantor Pertanahan Kota Semarang menjadi sesuatu yang wajar atau diwajibkan. Hal ini dapat diketahui dari pernyataan seorang aparat yang penulis wawancarai sebagai berikut :

”Ah kalau itu sih wajar mbak, orang bekerja rasanya gak semangat kalau tidak ada uangnya, kalau mengandalkan gaji ya mana cukup mbak untuk biaya hidup satu bulan. Makanya kita itu sebisa mungkin bisa mengerjakan berkas-berkas ini sebanyak mungkin agar yang kita dapat juga banyak, apalagi kalau yang kita kerjakan itu luasnya besar dan langganan kita yang ngerti sama kita, wah itu tambah semangat lagi.” (Wawancara tanggal 10 Februari 2009)

Selanjutnya Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa :

”Yang penting kita menunjukkan kemampuan dan prestasi dalam bekerja, tidak usah memikirkan adanya tambahan atau imbalan, semua itu akan mengikuti dan berjalan dengan sendirinya. Apabila kita memberikan kontribusi pada tugas dan

pekerjaan kita, tentu ada timbal baliknya tanpa kita harus memintanya.” (Wawancara tanggal 12 Februari 2009)

G. Daya Tanggap (Responsibilitas)

a. Pengajuan Permohonan Sertifikat Tanah

Pemohon mendapatkan informasi tentang segala persyaratan pada loket yang sudah tersedia, 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. Tetapi masyarakat sering mengeluhkan tentang prosedur yang sulit dan berbelit-belit. Seperti yang dituturkan oleh seorang warga masyarakat berikut ini:

”seperti yang Ibu lihat sekarang ini, Saya butuh segera mau melengkapi semua persyaratan, tapi ada beberapa berkas yang perlu saya konsultasikan lagi kepada Bapak...(menyebut salah satu pegawai yang tentu penulis kenal dan mengetahuinya), tapi saya menunggu dari jam 9 pagi tadi sekarang sudah lebih jam 11, sementara yang lain tidak mengerti bagaimana persoalan salah satu kelengkapan dari berkas saya, jadi saya terpaksa menunggu dulu, karena katanya lagi ada keperluan apa atau sedang Panitia A begitu tadi saya dikasih tahu”. (wawancara 13 Februari 2009).

Seperti juga disampaikan seorang Ibu dengan menggendong anak kecil :

”Mbak saya minta tolong titip ini (sambil memberikan stop map) bisa nggak? Soale katanya masih ada yang kurang berkasnya, saya kan tidak tahu, tahunya saya dijanjikan satu bulan suruh datang lagi ya saya datang, e nggak tahunya belum apa-apa karena ada berkas yang belum lengkap, ini lho surat pernyataan tidak sengketa, kenapa sih tidak dari awal saya dikasih tahu, jadinya saya pulang lagi dan sekarang kesini mau nyerahkan ini tapi Ibu yang duduk di depan itu baru keluar.” (wawancara tanggal 13 Februari 2009)

b. Keluhan Pengukuran dan Pemetaan lokasi

Kegiatan pengukuran dan pemetaan lokasi ini merupakan kelanjutan dari permohonan sertifikat tanah. Adapun keluhan yang biasanya muncul adalah karena lamanya menunggu hasil ukur dan gambar peta lokasi. Seperti telah disampaikan di depan bahwa pernah ada seorang warga masyarakat yang marah-marah di Kantor Pertanahan karena menunggu hasil ukur dan gambar ukur yang tidak jadi sesuai waktu yang dijanjikan oleh petugas.

Hasil wawancara dengan salah seorang petugas pengukuran, seperti diuraikan berikut ini :

“pada saat pelaksanaan pengukuran yang menjadi kendala disamping letak lokasi yang kadang tidak jelas juga yang lebih penting lagi adalah ketidakhadiran para sempadan yang tanahnya berbatasan langsung. Tidak jarang masyarakat karena ingin cepat selesai, mereka membohongi aparat dengan memalsukan sempadannya dan mereka berkolusi dengan aparat kelurahan, sehingga tanda tangan sempadan sering dipalsukan. Hal seperti ini sering terjadi terutama pada tanah kosong yang tanah-tanah berbatasan dengannya juga tidak ada penghuninya”. (wawancara tanggal 10 Februari 2009).

Selain petugas ukur dari kantor Pertanahan, hadir pula staf kelurahan, pemilik tanah dan para sempadan untuk menyaksikan proses pengukuran lokasi. Pada saat pelaksanaan pengukuran lokasi pernah terjadi pembicaraan tentang kelancaran dari proses dimaksud antara para petugas dengan pemohon. Karena sering kali terjadi kasus penjualan tanah yang harganya tidak sesuai dengan ukuran tanah tersebut. Tentunya pembicaraan ini diperlukan agar proses pengukuran dan produk akhir berupa sertifikat tanahnya dapat berjalan lancar tanpa melalui proses birokrasi yang cukup rumit tetapi dapat berjalan lancar. Namun

kenyataan yang terjadi adalah sebaliknya, dimana produk akhirnya ada yang tertunda hingga berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun pun ada. Ditambah lagi masyarakat harus mengeluarkan dana yang cukup besar. Kenyataan seperti ini menimbulkan keresahan bagi pemohon dimana pada saat itu mereka sangat membutuhkan kemudahan dalam pelayanan tanpa memikirkan konsekuensi biaya. Ditambahkan juga oleh aparat lainnya yang penulis wawancarai sebagai berikut :

“Indikator-indikator batas tanah antara tetangga yang bersebelahan dapat mempengaruhi kesahihan suatu proses pengukuran, bahkan apabila sempadan tidak menandatangani surat tanda batas berarti proses pengukuran tidak dapat dilangsungkan ”. (wawancara tanggal 10 Februari 2009)

c. Keluhan dalam pembuatan gambar ukur

Pembuatan gambar ukur (GU) 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 tanggungjawab Kantor Pertanahan Kota Semarang. Dalam kesempatan wawancara dengan petugas pembuat GU ini, dinyatakan seperti berikut ini :

“jumlah petugas Gambar di kantor ini terbatas, sementara berkas yang harus diselesaikan begitu banyak. Makanya sulit sekali bagi kami untuk dapat tepat waktu dalam menyelesaikan Gambar situasi. Belum lagi sarana lemari warkah yang sangat terbatas, sehingga seluruh warkah pemohon ditumpuk-tumpuk saja tanpa ada susunan menurut antrian selesai pengukurannya walaupun untuk komputernya sudah canggih walaupun belum memadai jumlahnya”. (wawancara 10 Februari 2009)

Berkaitan dengan hal ini, penulis melakukan konfirmasi dengan Kepala Seksi

Survei, Pengukuran dan Pemetaan, sebagai berikut :

“Memang pekerjaan disini sangat padat volumenya, jika melihat beban dan volume kerja yang harus diselesaikan tentunya, untuk menambahnya tentu bukan hal yang mudah dan tetap ada prosedurnya, karena mereka harus memiliki basic arsitek atau geologi, yang kemudian mengikuti kursus-kursus yang hanya diadakan secara terpusat oleh Kepala BPN Pusat. (wawancara 18 Februari 2009).

Dari keterangan ini dapat dinyatakan bahwa daya tanggap Kantor Pertanahan Kota Semarang sudah cukup baik dan menyadari kelambatan yang terjadi walaupun pada kenyataannya masih banyak juga yang menunda-nunda pekerjaan gambar. Banyaknya tunggakan pekerjaan dapat terlihat seperti pada tabel berikut ini :

Tabel V.1
Daftar penyelesaian Gambar
Situasi/Ukur

N o	Thn	Permo- honan	Penyele- saian	Prosen tase
1	2003	62.590	45.200	67%
2	2004	65.600	48.280	69%
3	2005	64.520	49.140	72%
4	2006	74.580	54.150	68%
5	2007	77.060	56.150	69%
Rata-rata				69%

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Semarang 2008, data yang diolah

d. Keluhan dalam penerbitan Sertifikat Tanah

Penilaian terhadap tanggapan Kantor Pertanahan Kota Semarang yang terakhir adalah dilihat dari keluhan pelayanan dalam penerbitan Sertifikat Tanah.

Sertifikat adalah hasil akhir dari proses pelayanan sertifikasi tanah di Kantor Pertanahan Kota Semarang. Sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang sah dan mempunyai kekuatan hukum tentunya sangat diharapkan segera bisa dimiliki oleh masyarakat yang memiliki tanah. Apabila proses penerbitan sertifikat bisa cepat dalam

hal ini sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan, tentunya sangat membahagiakan bagi masyarakat. Mengingat sertifikat tanah mempunyai nilai ekonomis yang relatif berharga dan paling mudah dijadikan agunan.

Berdasarkan hasil observasi dan fakta di lapangan yang penulis temukan adalah masih munculnya faktor mental aparat yang sering menunda pekerjaan. Kondisi ini menyebabkan masyarakat seperti trauma terhadap perlakuan pihak aparat Kantor Pertanahan, apalagi masyarakat sering dijanjikan untuk pengambilan sertifikat, namun ketika didatangi ternyata belum diterbitkan. Hal seperti ini terjadi berulang kali hingga berlarut-larut, kondisi ini diduga karena rutinitas pekerjaan sehingga mereka merasa jenuh dalam bekerja. Tidak memadainya pemberian insentif, setelah dikonfirmasi dengan Kasubag TU Kantor Pertanahan Kota Semarang, diperoleh penjelasan seperti berikut ini :

“secara resmi kalau yang namanya insentif sebenarnya tidak ada, akan tetapi secara informal tetap diinstruksikan oleh pimpinan pada masing-masing Kepala Seksi untuk tetap memberikan insentif yang tidak terstruktur, artinya diluar ketentuan dan hanya kebijakan masing-masing Kepala Seksi menurut kemampuannya. Tetapi hal ini juga tergantung dari distribusi pekerjaan dan ada tidaknya kontribusi dengan pekerjaan, sehingga untuk tiap seksi berbeda besarnya.” (wawancara tanggal 9 Februari 2009).

Faktor aparat yang sering menunda-nunda pekerjaan juga karena tidak adanya insentif secara resmi diluar kebijaksanaan masing-masing Kepala Seksi dapat menyebabkan kurang tanggapnya terhadap tuntutan masyarakat akan ketepatan penerbitan sertifikat. Kemudian ketidaktepatan dalam penerbitan Sertifikat tanah disebabkan oleh pemohon sendiri yang tidak melengkapi berkas permohonan, sementara aparat Kantor Pertanahan tidak berusaha menghubunginya, akhirnya

terjadilah keterlambatan dalam penerbitan sertifikat tanah.

Hal tersebut di atas diketahui bahwa Kantor Pertanahan Kota Semarang masih bekerja dengan paradigma birokrasi orde baru atau dengan cara-cara lama seperti yang disampaikan Kepala Sub Bagian Tata Usaha sebagai berikut :

"Pada umumnya pegawai di sini bekerja masih dengan cara lama, istilahnya begini : wong ndisik kaya ngene yo saiki kaya ngene (dulu seperti ini ya sekarang mengikuti), yang seharusnya pegawai berusaha untuk menambah wawasan dan pengetahuan mereka disesuaikan dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan teknologi." (wawancara tanggal 9 Februari 2009)

Berikut ini wawancara yang dilakukan dengan seorang masyarakat pemohon, yang sedang mengurus sertifikat sebidang tanahnya, sebagai berikut:

"Seperti Saya sekarang, ndak tahu lagi mau mengadu sama siapa, padahal pengukuran oleh petugas sudah dilakukan sejak bulan yang lalu, begitu selesai pengukuran saya mempersiapkan dan melengkapi semua persyaratan yang diminta termasuk juga biayanya dan uang panitia serta yang lain-lainnyalah sudah saya penuhi, tapi sampai sekarang sertifikat belum keluar juga. Memang diruang tunggu ada disebutkan ketentuannya , tapi alasan aparat kantor ini macam-macam, payah saya mau membantah apalagi adu argumen segala. Memang dasar hukum di papan ruang tunggu itu entah apakah saya kurang tahu pula, makanya saya ikuti aja apa maunya aparat disini, untung mereka mau biayanya di nego sedikit." (wawancara 13 Februari 2009).

H. Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam pengertian di sini adalah bagaimana Kantor Pertanahan melalui aparatnya dalam memberikan pelayanan secara transparan dan jelas seperti dalam salah satu asas pelayanan pertanahan yaitu asas keterbukaan. Dalam hal ini keterbukaan biaya, waktu, prosedur dan data serta informasi.

Sehubungan dengan akuntabilitas dalam pelayanan Kantor Pertanahan ini, salah seorang staf pada Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah menuturkan sebagai berikut:

"Klien disini ada 3 yaitu dari Notaris, masyarakat umum dan perangkat kelurahan/kecamatan. Tetapi bukan berarti terus pelayanannya berbeda antara pegawai notaris, perangkat kelurahan/kecamatan, masyarakat umum, sama saja kok. Sebenarnya kita dari pihak Kantor Pertanahan justru menginginkan masyarakatlah yang datang langsung ke Kantor Pertanahan agar masyarakat bisa mengerti seperti apa sih, bagaimana sih masalah pertanahan itu, tapi kenyataannya ya....seperti anda lihat sendiri, sistem kita adalah pelayanan terbuka. Kita tetap menerima siapa saja yang datang, apakah itu masyarakat, perangkat kelurahan ataupun notaris. Nggak mungkin terus kita menolak notaris ataupun perangkat kelurahan / kecamatan kemudian menyuruh orangnya langsung yang datang kesini. Semuanya kan klien kita. Ya, mungkin saja orang-orang notaris itu punya tanggung jawab moral terhadap kliennya disamping mungkin si klien itu sendiri Karena kesibukannya atau lebih praktisnya, terus diserahkan sekalian kepada notaris atau perangkat kelurahan / kecamatan". (wawancara tanggal 10 Februari 2009).

Pendapat salah seorang pegawai notaris dalam hal akuntabilitas pelayanan Kantor Pertanahan justru sedikit agak berbeda, untuk lebih jelasnya dapat dilihat berikut ini :

"Sebenarnya lancar enggaknya pelayanan, terus bisa selesai tepat waktu apa tidak, itu sangat tergantung dengan kita sendiri, artinya kita harus menyediakan "budget" tersendiri agar masalah kita lancar, dalam artian berkas yang sudah diserahkan pada aparat kantor Pertanahan langsung dikerjakan dan tidak ditumpuk-tumpuk, kalau ditanyakan berkas kita sudah jadi atau belum baru dilihat. Kalau begitu kapan

mau selesai urusan kita, wong barangnya aja ndak dikerjakan dan sepertinya itu sudah menjadi budaya kantor Pertanahan, nggak ada perubahan sampai sekarang setelah reformasi. Ya memang ada perbedaannya, seperti ada standar yang telah ditetapkan baik waktu maupun biaya. Itu teorinya, prakteknya...tergantung dari "pengertian" kita masing-masinglah. Kalu kita nggak "pengertian" ya...bisa lama selesainya. Misalnya saja ketentuannya selesai 1 bulan, bisa menjadi 3 bulan realisasinya". (wawancara 11 Februari 2009).

Belum cukup dengan keterangan di atas, untuk melihat akuntabilitas pelayanan Kantor Pertanahan ini penulis juga sempat mewawancarai seorang klien yang akan mengurus balik nama sertifikat tanah dari atas nama ibunya kepada dirinya, seperti dituturkan berikut ini :

"Padahal saya cuma mau membalikkan dari atas nama ibu saya menjadi atas nama saya, karena ini tanah keluarga. Untuk itu sebagaimana yang diinstruksikan oleh aparat berarti harus diadakan pengukuran dan pemetaan ulang serta akta melalui notaris lagi. Tapi ok lah semua persyaratan sudah saya coba lengkapi, hanya saja pada saat akan dilaksanakan pengukuran, ada permintaan lagi dari petugas alasannya karena tanah saya sangat luas. Aparat yang bertugas melakukan pengukuran ke lapangan minta biaya tambahan. Terpaksalah dengan berat hati saya terpaksa memenuhi permintaan aparat, karena saya juga ingin cepat beres dan memaklumi saja". (wawancara tanggal 13 Februari 2009).

Secara resmi (ada dalam lembaran lampiran) untuk tiap-tiap layanan tentang biaya dan jangka waktunya sudah ada standarisasinya. Tetapi praktek yang terjadi tetap saja tidak bisa dilaksanakan, patut disayangkan mengapa bisa terjadi negosiasi biaya untuk tiap-tiap urusan tersebut. Seolah-olah tidak ada aturan yang baku

tentang tiap-tiap jenis pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwasannya akuntabilitas dari Kantor Pertanahan masih kurang, yang terlihat dari keresahan dan keluhan masyarakat pengguna jasanya. Karena berdasarkan pengamatan yang dilakukan penulis, aparat masih tidak transparan dan kurang jelas dalam memberikan informasi kepada masyarakat, terutama yang berkaitan dengan biaya dan waktu, meskipun sudah ada Standar dan Prosedur Operasional Pelayanan Pertanahan (SPOPP).

D. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Dengan demikian dari uraian pada Bab V, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

5. Secara umum kinerja pelayanan yang diberikan aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang masih menunjukkan hasil yang kurang optimal, meskipun berbagai kebijakan telah diambil, seperti adanya loket dengan LOC dan penerapan SPOPP serta adanya program LARASITA, namun demikian program tersebut belum bisa dilaksanakan karena banyaknya kendala.
6. Kenyataan menunjukkan bahwa salah satu penyebab utama belum terwujudnya kinerja aparat pelayanan yang baik adalah adanya persepsi bekerja aparat dalam melaksanakan tugas memberikan pelayanan masih kurang dipahami. Persepsi bekerja aparat Kantor Pertanahan Kota Semarang ini terlihat dari perilaku aparat yang masih terlibat praktek kolusi dengan menerima 'uang pelicin', guna melancarkan proses administrasi. Begitu juga dengan sikap aparat yang sering menunda-nunda pekerjaan dan hanya berorientasi pada keuntungan finansial atau kontribusi insentif yang diterima dari kliennya, semakin menunjukkan kurangnya aparat dalam memahami persepsi bekerja

sebagai pelayan masyarakat. Meskipun ada beberapa upaya untuk memomorsatukan pelanggan, tapi hal ini hanya sebatas retorika saja, diskriminasi dalam pelayanan juga tetap saja masih ditemui.

7. Disamping persepsi bekerja aparat yang kurang dipahami, juga ditemukan bahwa kurangnya kinerja pelayanan disebabkan juga masih ditemukannya adanya sikap diskriminasi yang melibatkan aparat sendiri. Sebagai akibat dijadikannya pelayanan sertifikat tanah selaku komoditi yang dijual kepada masyarakat pengguna jasa.
8. Fakta di lapangan menunjukkan, bahwa dalam pelaksanaannya pelayanan yang didasarkan pada peraturan belum bisa dilaksanakan secara konsisiten, artinya pelayanan yang dilaksanakan masih dengan pola yang lama. Dengan demikian meskipun telah dilaksanakan perubahan peraturan namun dalam pelaksanaannya masih belum banyak berubah. Kondisi masing-masing pribadi aparat juga turut membawa pengaruh ke dalam organisasi dan akhirnya berdampak pada pemberian pelayanan pada masyarakat.

2. Saran

Saran-saran yang penulis ajukan adalah untuk meningkatkan kinerja aparat pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang kepada masyarakat. Berdasarkan kesimpulan yang ada, saran-saran yang penulis ajukan adalah sebagai berikut:

6. Perlunya para unsur pimpinan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang lebih intensif memberikan pembinaan dan pengarahan pada seluruh aparat agar dapat mengubah pola pikir yang sudah terbentuk selama ini (pola pikir lama).
7. Perlu memangkas sistem birokrasi dalam tubuh Kantor Pertanahan itu sendiri. Sedapat mungkin masyarakat hanya satu kali saja atau maksimal dua kali datang ke Kantor Pertanahan untuk berkas

permohonan yang diajukan yaitu saat mendaftar dan mengambil sertifikat, sehingga masyarakat tidak perlu datang berkali-kali jika prosedur dan standar pelayanan sudah terpenuhi dan ditepati dalam pelaksanaannya, dimana selama ini masyarakat harus datang berkali-kali untuk menanyakan sejauh mana proses berjalan dan untuk menemui petugas/aparat untuk membuat komitmen pelaksanaan pemeriksaan tanah (panitia A) dan komitmen dengan petugas ukur.

8. Aparat dalam melaksanakan tugas perlu mendapatkan perhatian dari unsur pimpinan 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, disingkirkannya sikap egosektoral serta ketegasan sikap aparat dalam melaksanakan tugas-tugasnya harus lebih ditekankan kembali, sehingga tidak perlu terjadi diskriminasi dan budaya uang jasa pada pelayanan sertifikat tanah.
9. Dalam pelaksanaan pelayanan hendaknya Kantor Pertanahan Kota Semarang benar-benar konsisten berdasarkan pada peraturan yang berlaku. Kantor Pertanahan memberikan pelayanan yang memuaskan kepada klien secara ikhlas dan sadar bahwa tugas aparat adalah melayani masyarakat sesuai dengan bidang dan kemampuannya. Di samping itu perlu ditingkatkan kerjasama dan rasa kebersamaan antar aparat tanpa memandang bidang tugas masing-masing, sehingga tumbuh rasa satu kesatuan sebagai aparat Kantor Pertanahan, bukan sebagai aparat salah satu seksi atau bagian.
10. Introspeksi dua belah pihak, baik dari pihak masyarakat atau dari pihak Kantor Pertanahan Kota Semarang sendiri. Masyarakat yang bersangkutan terlebih

dulu mengikuti proses yang wajar sesuai dengan ketentuan resmi yang ada. Aparat dituntut proaktif terutama dalam setiap menerima pengajuan berkas permohonan, terlebih dahulu memeriksa kelengkapan berkas yang ada dan kemungkinan ada kelebihan atau kekurangan berkas. Jika ditemukan sesuatu di luar persyaratan yang diperlukan, dengan ikhlas aparat mengembalikannya kepada yang bersangkutan dengan ucapan terima kasih atas perhatian yang telah diberikan.

Demikianlah sumbang saran yang dapat penulis kemukakan, dan diharapkan dapat berguna untuk meningkatkan kinerja aparat pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulrachman,1971, *Teori Pengembangan dan Filosofi Kepemimpinan Kerja*, Jakarta.**
- Ancok, Djamaludin, 2001, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Hand out MAP UGM**
- Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya AR,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. Albrecht, 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.
- Faizal, Sanapiah , 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang.
- Frederickson, George H, 1987, *Administrasi Negara Baru*, alih bahasa; Al-Ghozei Usman, Jakarta, LP3ES.
- Hadari Nawawi, 1983, *Administrasi Pendidikan*, Gunung Agung, Jakarta.
- Handyaningrat, Soewarno, 1984, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan 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
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2004, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia Buku III Dalam Landasan Dan Pedoman Pokok Penyelenggaraan Dan Pengembangan Sistem Administrasi Negara*, Meulaba, Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2004, *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja*, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Jakarta.
- _____, 1989, *Pembinaan Organisasi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Mahmud, 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, UPP AMP YKPN
- Miles Matthew B, Huberman A Michael, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, Penerjemah Tjetjep Rohendi. Cetakan Pertama. Universitas Indonesia, Jakarta.
- Moenir, 1992, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Moerdiono dalam Sofian Effendi dkk (ed), 1992, *Membangun martabat Manusia : Peranan ilmu-ilmu social Dalam Pembangunan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Moleong, Lexy J, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Karya, Bandung.
P. Siagian, Sondang, 1976, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta.
Putra Fadillah, 2001, *Kapitalisme Birokrasi*, Lkis Yogyakarta

Sjahrir, 1987, *Kebijaksanaan Negara : Konsistensi dan Implementasi*, Jakarta, LP3ES.
Sugiyono, 1994, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.
Thoha, Miftah, 1983, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar Dan Aplikasinya*, Rajawali Jakarta.
T. Keban, Yeremias, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issue*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta.
Warella Y, 2007, *Pergeseran Paradigma Administrasi Publik*, Lokakarya kurikulum berbasis kompetensi, Semarang
_____, 2007, *Karya Ilmiah Mahasiswa Universitas Gajah Mada*, Yogyakarta.

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.

Dokumen Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 6 tahun 2008 tentang Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan Untuk Jenis Pelayanan Pertanahan Tertentu.

No.	Diskriminasi Pelayanan	Persepsi Bekerja Aparat	Daya Tanggap (responsibilitas)	Akuntabilitas
1.	Masih adanya sikap diskriminasi terhadap para pemohon dalam hal ini ada perlakuan berbeda terhadap masyarakat umum yang datang sendiri mengurus berkas permohonannya, masyarakat yang meminta tolong/bantuan aparat, pegawai notaries/PPAT, dan pegawai kelurahan/kecamatan, walaupun hal ini tidak diakui secara nyata oleh aparat.	Masih kurang pahamnya aparat dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat yang seharusnya melayani masyarakat bukan dilayani, hal ini karena adanya pola pikir lama yang masih dipakai sampai sekarang	Aparat masih kurang tanggap terhadap keluhan-keluhan yang disampaikan oleh masyarakat, hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya terjadi penunggakan penyelesaian pekerjaan dalam menyelesaikan proses permohonan sertifikasi tanah	Kurang keterbukaan dan transparansi aparat dalam memberikan informasi kepada masyarakat mengenai persyaratan, waktu dan biaya ini dibuktikan dengan banyaknya masyarakat yang mengeluhkan adanya kekurangan berkas di tengah berjalannya proses sertifikasi, serta adanya biaya yang timbul di tengah proses sertifikasi tanah, misalnya adanya permintaan biaya pada saat pengukuran di lapangan
2.	Analisis data berdasarkan informasi dari para informan yang penulis wawancarai pada tanggal 9,10,13, 17, 18,12 Februari 2009 (terurai pada halaman 64 s.d 71 tesis ini)	Analisis data berdasarkan informasi dari para informan yang penulis wawancarai pada tanggal 9, 10, 11, 12, 13,17,19 Februari 2009 (terurai pada halaman 71 s.d 78 tesis ini).	Analisis data berdasarkan informasi dari para informan yang penulis wawancarai pada tanggal 9,10,12,13, 18 Februari 2009, serta tabei V.1 (terurai pada halaman 78 s.d 91 tesis ini)	Analisis data berdasarkan informasi dari para informan yang penulis wawancarai pada tanggal 10, 11, 13 Februari 2009, (terurai pada tesis ini halaman 91 s.d 95 tesis ini)

Lampiran : Peta hasil analisis penelitian kinerja aparat pelayanan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan fenomena pengamatan kinerja

layanan dengan indikator-indikator: diskriminasi pelayanan, persepsi bekerja aparat, responsibilitas dan akuntabilitas.

PEDOMAN WAWANCARA

Nama dan Jabatan Responden

1. Nama :
2. Jabatan :
3. Pendidikan Terakhir :

Daftar Pertanyaan

1. Apakah ada kriteria khusus untuk dapat menjadi pegawai/aparat yang bertugas di bidang pelayanan (yang langsung berhubungan dengan masyarakat)?
.....
.....
2. Bagaimana sikap Bapak/Ibu/Saudara jika ada suatu keluhan atau tanggapan negative dari/terhadap aparat yang bertugas melayani langsung masyarakat ?
.....
.....
3. Bagaimanakah tanggapan Bpk/Ibu terhadap pegawai yang tidak menyelesaikan tugas sesuai dengan prosedur dan standar yang ditentukan ?
.....
.....
4. Kendala apa yang menyebabkan tertundanya penyelesaian pekerjaan ?
.....
.....
5. Apakah ada sanksi khusus apabila pekerjaan tidak selesai sesuai waktu yang ditetapkan (yang seharusnya) berdasarkan standar an prosedur ?
.....
.....
6. Bagaimanakah pendapat Bapak / Ibu / Saudara tentang standar pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang ?
.....
.....

7. Apakah yang Bapak / Ibu / Saudara lakukan jika ada komplain tentang hasil/produk yang dikeluarkan oleh Instansi Bpk/Ibu/Sdr ?

.....
.....

8. Apakah dalam setiap melaksanakan tugas (pelayanan) selalu berpedoman pada nilai dan norma/aturan yang berlaku ?

.....
.....

9. Apakah ada perlakuan khusus terhadap setiap anggota masyarakat tertentu yang membutuhkan pelayanan ?

.....
.....

10. Menurut Bapak/Ibu bagaimana kinerja para pegawai di lingkungan kerja Bapak/Ibu ?

.....
.....

11. Menurut Bapak/Ibu kriteria yang bagaimana pegawai itu dikatakan berkinerja baik ?

.....
.....

12. Menurut Bapak/Ibu apakah para pegawai sudah memiliki kemampuan yang cukup dalam menyelesaikan tugas ?(Apakah Saudara merasa sudah memiliki kemampuan yang cukup untuk menyelesaikan tugas yang diberikan kepada Saudara?)

.....
.....

13. Apakah uraian tugas masing-masing pegawai sudah sesuai dalam pelaksanaannya ?

.....
.....

14. Apakah menurut Bapak / Ibu / para pegawai/staf dapat memahami dan melaksanakan uraian tugas tersebut ? (Apakah Saudara dapat memahami dan melaksanakan uraian tugas Saudara?)

.....
.....

15. Siapakah sebenarnya yang menjadi sasaran utama dalam pemberian pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang ?

.....
.....

16. Apakah aparat pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang sering mengeluh tentang pekerjaan ? (Apakah Saudara sering mengeluh tentang pekerjaan?)

.....
.....

17. Bagaimanakah kerjasama dilakukan di kantor Bapak/Ibu/Saudara ?

.....
.....

18. Apabila ada masyarakat yang telah mengajukan berkas permohonan (lengkap), tetapi dalam proses ada berkas yang kurang/hilang apakah yang Saudara lakukan ?

.....
.....

19. Bagaimanakah pendapat Bapak / Ibu / Saudara tentang kerjasama yang selama ini terjalin di Kantor Pertanahan Kota Semarang ?

.....
.....

20. Bagaimana hubungan yang terjalin antar pegawai/staf ? Apakah pernah/sering terjadi konflik/ketegangan antar pegawai yang memerlukan penyelesaian/penanganan khusus? Biasanya dikarenakan apa?

.....
.....

21. Bagaimanakah komunikasi dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan yang dilakukan oleh kantor Bapak/Ibu/Saudara ?

.....
.....

22. Bagaimanakah komentar Bapak / Ibu / Saudara tentang pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan ?

.....
.....

23. Bagaimanakah Bapak/Ibu/Saudara menanggapi harapan atau janji yang belum ditepati oleh kantor Bapak/Ibu/Saudara ?

.....
.....

24. Apakah Bapak/Ibu merasa sudah terlayani dengan baik di Kantor Pertanahan Kota Semarang? Berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian permohonan yang bapak/ibu ajukan ? berapa biaya yang dibutuhkan sampai dengan proses penyelesaian permohonan?

.....
.....