

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pelayanan rakyat saat ini menjadi isu kebijakan yang semakin strategis, karena perbaikan pelayanan publik di Indonesia cenderung berjalan di tempat. Sementara disisi lain, implikasinya sangatlah luas mempengaruhi seluruh bidang. Dalam kehidupan politik, buruknya pelayanan publik mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat pada pemerintah yang teraktualisasi dalam bentuk demonstrasi yang tidak terkontrol. Oleh karena itu, perbaikan sistem pelayanan publik secara berkesinambungan dan terintegrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan sangat mutlak dilakukan untuk mencapai tujuan pelayanan yang efektif.

Dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sementara berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 58 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Penilaian dan Penghargaan citra Pelayanan Prima, ada 3 jenis/bentuk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, yaitu:

1. Pelayanan administratif
2. Pelayanan barang
3. Pelayanan jasa

Semua jenis pelayanan tersebut diberikan kepada masyarakat oleh aparatur pemerintah baik pusat maupun di daerah.

Salah satu bentuk pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah adalah pelayanan dalam penerbitan sertifikat tanah. Tanah merupakan suatu benda yang dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup manusia. Dapat dikatakan, hampir semua kegiatan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya berhubungan dengan tanah. Dalam pelayanan khususnya penerbitan sertifikat tanah, pemerintah telah membuat kebijakan yang secara normatif memberikan kepastian hukum tentang kepemilikan tanah bagi masyarakat yang memiliki tanah yang sah. Kebijakan itu berupa Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah (Larasita) yang bertujuan untuk membantu rakyat yang ingin membuat sertifikat atas tanah yang dimilikinya. Kebijakan tersebut diresmikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Pada 16 Desember 2008 di Taman Wisata Candi Prambanan, Klaten, Jawa Tengah.

Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah (Larasita) adalah pelayanan pengurusan sertifikasi tanah dengan cara mendatangi masyarakat di kelurahan-kelurahan yang jauh jaraknya dari kantor pertanahan untuk melayani secara lebih cepat, tertib, murah, dan dapat dipertanggungjawabkan melalui mobil keliling.

Dalam kenyataannya, Larasita ini tampak masih sulit diimplementasikan. Kebijakan Larasita sebetulnya sangat baik dalam konsep yang hendak dicapai dan

sangat tepat untuk mendukung usaha mensejahterakan rakyat. Saat ini masih banyak tanah rakyat yang belum disertifikasi, dan rakyat masih menghadapi kesulitan untuk mendapatkan sertifikat tanah miliknya dengan cara yang mudah dan murah.

Di tingkat pusat masalah pertanahan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, sedangkan di tingkat provinsi masalah pertanahan ditangani oleh kantor wilayah pertanahan dan pada tingkat kabupaten dan kota, masalah pertanahan diserahkan kepada kantor pertanahan daerah. Salah satu tugas kantor pertanahan adalah menyelenggarakan kegiatan sertifikasi tanah. Dalam hukum agraria nasional kegiatan sertifikasi tanah diatur dalam Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 pasal 19.

Kebijakan Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah dapat dikatakan terobosan baru dalam bidang pelayanan publik, karena cara yang digunakan untuk melakukan pelayanan adalah dengan mendatangi masyarakat. Masyarakat akan dilayani di tempat yang telah disepakati oleh pihak kantor pertanahan dan kelurahan setempat.

Secara umum mengenai pendaftaran tanah, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan pemerintah ini merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Selanjutnya secara teknis aturan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah mengacu pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah

Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Regulasi lainnya untuk mempertegas pelaksanaan kebijakan Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2008 tentang Pembentukan Pelaksana Kegiatan Pembinaan dan Monitoring Kegiatan Larasita.

Hal ini kemudian ditindaklanjuti oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Larasita Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Peraturan ini merupakan kebijakan yang dibuat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk diimplementasikan oleh seluruh Badan Pertanahan Nasional provinsi di Indonesia, dalam rangka memberikan pelayanan sertifikasi tanah, hingga akhirnya secara teknis operasional dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi.

Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi telah memulai pelaksanaan kebijakan Larasita "Non I.T." (tanpa perangkat utama) secara efektif sejak bulan April 2008, dengan target meliputi 22 Kecamatan. Adapun rincian pelaksanaan kebijakan Larasita pada Kabupaten Bekasi seperti terlihat pada tabel 1.1 di bawah ini :

Tabel 1.1
Pelaksanaan Larasita Tahun 2015 - 2016

NO	KECAMATAN	JUMLAH		TOTAL
		Tahun 2015	Tahun 2016	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Muaragembong	47	46	93
2	Tambun Selatan	123	91	214
3	Tambun Utara	71	63	134
4	Cikarang Utara	35	39	74
5	Cikarang Timur	65	58	123
6	Cikarang Pusat	69	55	124
7	Cikarang Selatan	30	16	46
8	Cikarang Barat	2	11	13
9	Setu	6	22	28
10	Sukawangi	16	15	31
11	Babelan	15	13	28
12	Taruma Jaya	3	6	9
13	Cibitung	4	5	9
14	Cabang Bungin	7	35	42
15	Kedung Waringin	15	18	33
16	Suka Karya	49	45	94
17	Tambelang	31	47	78
18	Cibarusah	14	17	31
19	Karang Bahagia	22	18	40
20	Serang Baru	1	14	15
21	Bojong Mangu	5	21	26
22	Suka Tani	13	25	38
	JUMLAH	689	793	1322

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, 2016

Tabel 1.1 merupakan hasil pelaksanaan kebijakan Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah pada wilayah Kabupaten Bekasi pada tahun 2015-2016. Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi hingga tahun 2016 menargetkan implementasi

kebijakan Larasita dapat mensertifikasi 5.000 bidang tanah, adapun yang menjadi dasar pertimbangan penentuan lokasi dan peserta Larasita, yaitu:

1. Pada lokasi kelurahan yang bidang tanahnya banyak belum terdaftar
2. Masyarakat yang pernah dikecewakan oleh oknum
3. Masyarakat marginal dan kurang mampu
4. Jauh dari pusat layanan kantor pertanahan
5. Daerah pasca sengketa/konflik
6. Lokasi IP4T (Inventarisasi Penguasaan Pemilikan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah).

Pelaksanaan kebijakan Larasita diawali dengan sosialisasi kepada para camat dan lurah se-Kabupaten Bekasi, tokoh masyarakat, tokoh agama, Lembaga Swadaya Masyarakat, aparat kewilayahan, pembinaan tim kerja, penyuluhan baik langsung maupun melalui media (surat pemberitahuan, surat kabar, Televisi Jawa Barat, pamflet, spanduk, brosur) dengan menempatkan lokasi pelayanan di kantor kecamatan, kelurahan, Rukun Warga, lapangan terbuka dan tempat-tempat strategis yang mudah dijangkau (diakses) oleh pemohon dan kendaraan Larasita.

Pada pelaksanaannya, kebijakan Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi terlihat masih belum terimplementasikan dengan optimal. Salah satu contoh belum terimplementasikannya kebijakan Larasita adalah banyaknya permohonan pendaftaran tanah yang tertunda/terlambat dari jadwal yang ditetapkan yaitu 3 bulan. Di sisi lain Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi dalam melaksanakan rencana kerja yang berupa kunjungan kerja kurang optimal. Keberhasilan di dalam

mencapai tujuan kebijakan Larasita tersebut sangat ditentukan oleh pelaksanaan pada organisasi pelaksana, interpretasi aparat pelaksana, dan aplikasi hal-hal tertentu dalam implementasi kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi awal yang peneliti lakukan di pihak masyarakat Kabupaten Bekasi dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, ditemukan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan Layanan Rakyat Untuk Sertifikasi Tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi yang belum baik. Hal ini dapat dilihat dari indikasi masalah sebagai berikut:

1. Organisasi pelaksana Larasita, yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi dan pihak kelurahan dalam kenyataannya ternyata melaksanakan rencana kerja dalam bentuk jadwal kunjungan kurang berjalan baik, hal ini dikarenakan pihak kelurahan terlambat untuk melakukan sosialisasi dengan masyarakat, sedangkan kantor pertanahan lebih sering menunggu konfirmasi dari kelurahan. Keterlambatan ini mengakibatkan kegiatan pelayanan Larasita sering berjalan tidak sesuai dengan jadwal kunjungan yang telah ditentukan, sehingga kebijakan Larasita belum dapat terimplementasikan dengan baik (hasil wawancara dengan para pegawai yang mengimplementasikan kebijakan Larasita Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi 18 Mei 2017).
2. Interpretasi aparat pelaksana yang kurang baik, sehingga muncul masalah yang cukup serius, yaitu menjadikan aspek kedekatan antara masyarakat dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi masih belum tercipta secara

maksimal. Hal ini dapat dilihat dari kurangnya pendataan yang akurat mengenai target penerima layanan yaitu masyarakat yang tanahnya belum bersertifikat dimana kantor pertanahan dalam memberikan layanan menggunakan jadwal yang acak/incidental.

3. Interpretasi aparat pelaksana yang kurang baik ini juga terlihat dari minimnya pertemuan atau rapat formal secara berkala untuk membahas perkembangan pelaksanaan kegiatan kebijakan Larasita, sehingga kurang dipahaminya perkembangan, hambatan serta permasalahan yang terjadi. Evaluasi hanya berbentuk laporan tertulis dalam tiga bulan pelaksanaan kegiatan kebijakan Larasita.
4. Aplikasi Larasita dalam hal-hal teknis ternyata belum mempercepat penyelenggaraan pendaftaran tanah di Kabupaten Bekasi sehingga masih belum optimal. Hal ini bisa terlihat dari data yang ada bahwa sampai bulan Desember 2015-2016 masih ada sekitar 112.385 bidang tanah yang akan disertifikatkan melalui kebijakan Larasita.
5. Faktor aplikasi kebijakan ini terlihat juga dari kurangnya peningkatan animo masyarakat dalam mensertifikatkan tanahnya. Hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi dalam memperkenalkan kegiatan kebijakan Larasita belum optimal.
6. Lemahnya aplikasi ini terlihat pula dari kurangnya pemantauan (*monitoring*) oleh para implementor kebijakan Larasita Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi kepada petugas teknis yang memberikan pelayanan

dilapangan dimana para pegawai yang mengimplementasikan kebijakan Larasita hanya datang ke lapangan ketika pemberian sertifikat saja.

Dengan demikian penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LAYANAN RAKYAT UNTUK SERTIFIKASI TANAH (LARASITA) DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL KABUPATEN BEKASI TAHUN 2015-2016.”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah yang menunjukkan bahwa kurangnya tingkat keberhasilan dalam mengimplementasikan program kebijakan Larasita salah satunya yaitu faktor komunikasi yang belum optimal dari pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) kepada masyarakat Kabupaten Bekasi.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka penulis mengajukan pertanyaan (*research question*), yaitu bagaimana tingkat keberhasilan implementasi kebijakan Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (Larasita) di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Bekasi tahun 2015-2016 ?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat keberhasilan implementasi kebijakan layanan rakyat untuk sertifikasi tanah (larasita) di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Bekasi pada tahun 2015-2016.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang diharapkan ialah sebagai berikut:

1. Secara Teoretis

- a. Bagi peneliti, pada prinsipnya untuk mengembangkan teori-teori akademis dalam rangka memberikan kontribusi pemikiran dari segi efek keilmuan dan secara akademis dalam pengembangan konsep-konsep serta teori-teori serta implementasi.
- b. Bagi institusi/lembaga terkait, dapat mengungkapkan suatu produk pengembangan keilmuan melalui teori yang ada dengan pendekatan dan metode baru.

2. Secara Praktis

- a. Bagi peneliti untuk menambah daya pikir dan pengembangan wawasan dalam rangka menerapkan hasil studi implementasi yang dikaitkan dengan pelayanan publik.
- b. Bagi lembaga terkait diharapkan dapat memperkaya teori-teori implementasi ilmu administrasi negara serta dapat dijadikan sebagai bahan pembelajaran dalam penelitian.

F. Kerangka Pemikiran

Kebijakan pada umumnya digunakan sebagai suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi suatu permasalahan yang ada di masyarakat. Menurut Anggara (2012: 518) bahwa Kebijakan mempunyai dua aspek pokok yaitu:

- a) Kebijakan merupakan praktika sosial, dan bukan faktor yang tunggal atau terisolasi. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan digunakan pula untuk kepentingan masyarakat, kejadian ini tumbuh dalam praktik kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat.
- b) Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan, baik untuk mendamaikan masalah dari pihak-pihak yang berkonflik ataupun untuk menciptakan dorongan bagi tindakan bersama pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan, tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian, jika ada pihak-pihak yang konflik, usaha untuk mengatasinya, antara lain dengan dihasilkannya suatu kebijakan. Kebijakan ini merupakan dorongan atau kekuatan bagi pihak-pihak yang sudah sepakat menentukan tujuan bersama tersebut untuk sama-sama bekerja secara rasional. Dari dulu aspek pokok, disimpulkan bahwa kebijakan disuatu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, dan dipihak lain kebijakan merupakan suatu teknik atau cara mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

Kebijakan publik pada umumnya salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan atau keputusan. Pengertian kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Anggara, 2014: 33).

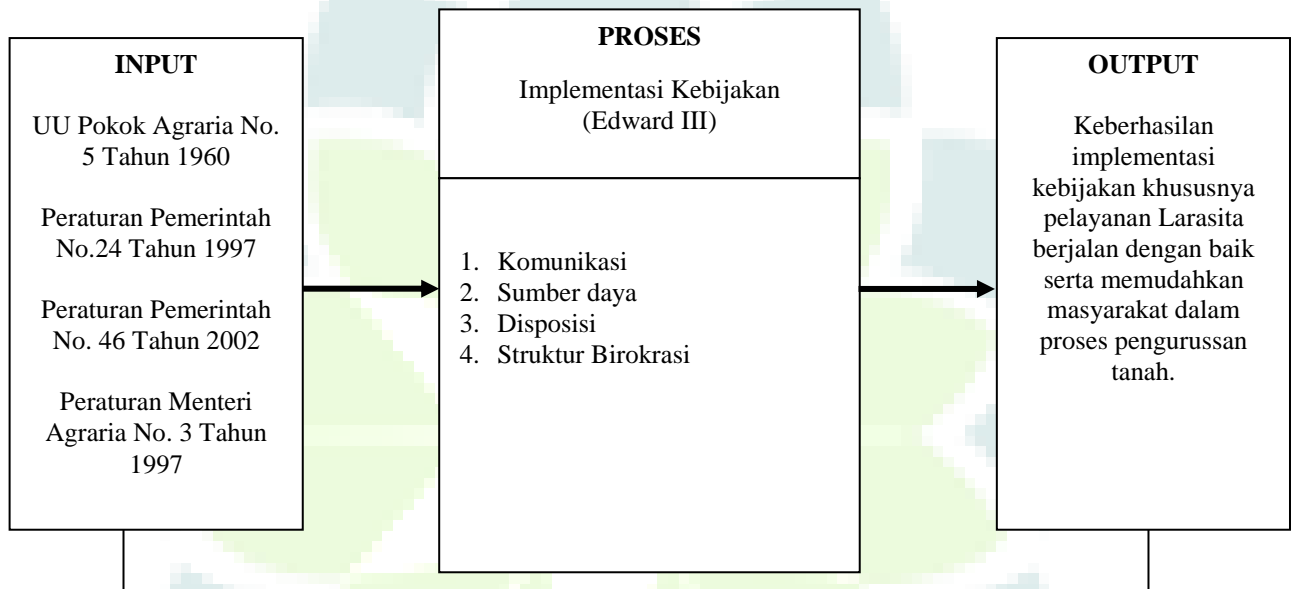
Dalam pandangan Edwards III yang dikutip dalam buku Subarsono (2006: 90), implementasi atau pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu :

1. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target Group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

2. Sumberdaya (*resource*), meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya manusia untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
3. Sikap birokrasi dan pelaksana (*disposisi*) adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.
4. Struktur Birokrasi, merupakan susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-type, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard operating Procedure (SOP) dan fragmentasi.

Gambar 1.1

Kerangka Pemikiran



Sumber: Diolah oleh peneliti 2017

UIN

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG