

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah. Pelayanan publik secara sederhana dipahami oleh berbagai pihak sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik¹. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan publik secara ringkas dapat diartikan sebagai layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada warga negaranya baik secara langsung maupun tidak langsung². Mengacu pada pendapat para ahli di atas menjadikan bukti bahwa pelayanan publik merupakan bentuk layanan yang diberikan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Pelayanan publik juga harus mengacu dan didukung oleh Undang Undang atau regulasi yang berlaku sehingga dapat dijadikan acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Aspek hukum pelayanan publik diartikan sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi kepada pemerintah untuk memenuhi hak-

¹ Agus Dwiyanto, *Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, hlm. 81.

² Putra Fadhilla, *New Public Governance*, UB Press, Malang, hlm. 102.

hak dasar warga negara atau penduduk atas suatu pelayanan, sedangkan bagi warga negara pelayanan publik merupakan suatu hak yang dapat diuntutnya dari pemerintah. Dengan demikian, lahirnya kewajiban dan hak tersebut karena telah ditentukan oleh konstitusi (*asas legalitas*). Dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 ayat (1) dirumuskan pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik³.

Adapun standar dalam pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara (Kemenpan Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003) sebagai berikut⁴:

- a. Prosedur pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai penyelesaian pelayanan termasuk pengadilan.
- c. Biaya pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Produk pelayanan yang diterima sesuai ketentuan pelayanan.
- e. Penyediaan sarana dan prasarana yang memadai dalam pelayanan publik.

³ Marbun, S,F, *Hukum Administrasi Negara*, FH UII Press, Yogyakarta 2013, hlm. 8.

⁴ *Ibid.*,

- f. Kompetensi petugas pelayanan yang harus sesuai dengan keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan⁵.

Berdasarkan uraian pengertian pelayanan publik di atas, dapat dipahami bahwa pelayanan publik merupakan 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.

2. Jenis Pelayanan Publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara (Kemenpan Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003), jenis pelayanan publik meliputi hal-hal berikut⁶:

- a. Pelayanan Administratif merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen dalam pelayanan administratif meliputi Kartu Tanda Penduduk (KTP), akta kelahiran, IMB, Paspor, dan lainnya.
- b. Pelayanan Barang merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang dibutuhkan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih.

⁵ Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik.

⁶ *Ibid.*,

- c. Pelayanan Jasa merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pemeliharaan kesehatan, pendidikan, penyelenggaraan transportasi, pengiriman barang, dan lain sebagainya.

Berdasarkan uraian penjelasan jenis-jenis pelayanan publik di atas, diketahui bahwa jenis pelayanan publik meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa. Jenis-jenis pelayanan ini dapat dilaksanakan sesuai kebutuhan dan kepentingan dalam proses suatu pelayanan yang diinginkan.

3. Tujuan Pelayanan Publik dan Asas-Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik bertujuan untuk meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi dibidang pelayanan umum, mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefisienkan sistem dan tata pelaksanaan berdaya guna dan berhasil guna, mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan⁷. Secara yuridis, pelayanan publik di Indonesia telah memiliki dasar hukum yang jelas, yaitu dalam Pasal 18A UUD 1945 dan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009. Berikut ini asas-asas yang digunakan dalam pelayanan publik di Indonesia.

- a. Asas Keterbukaan/Transparansi

Asas keterbukaan dalam pelayanan publik dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus dilakukan secara terbuka bagi

⁷ Amin Ibrahim, *Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 19.

masyarakat, dari rencana kebijakan sampai dengan pelaksanaannya, serta dapat dengan mudah diakses semua pihak apabila membutuhkan informasi. Terkait dengan asas keterbukaan ini, Hadjon menyatakan bahwa fungsi keterbukaan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai berikut⁸:

- 1) Fungsi partisipasi keterbukaan sebagai alat bagi warga negara untuk ikut serta dalam proses pemerintahan secara mandiri.
- 2) Fungsi pertanggungjawaban umum dan pengawasan keterbukaan. Pada satu sisi sebagai alat penguasa untuk memberikan pertanggungjawaban di muka umum, pada sisi lain sebagai alat warga negara untuk mengawasi penguasa.
- 3) Fungsi kepastian hukum, semua keputusan penguasa tertentu yang menyatakan para warga, demi kepentingan kepastian hukum, harus dapat diketahui, jadi harus terbuka.
- 4) Fungsi hak dasar, keterbukaan dapat memajukan penggunaan hak-hak dasar seperti hak pilih dan kebebasan mengeluarkan pendapat⁹.

b. Asas Keadilan

Menurut Aristoteles, keadilan merupakan kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antara manusia. Kemudian Aristoteles berpendapat keadilan ada dua jenis, yakni:

- 1) keadilan sebagai keutamaan umum, yang melahirkan konsep keadilan;

⁸ *Ibid.*,

⁹ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 282.

2) keadilan sebagai keutamaan khusus, yang melahirkan dua konsep keadilan yaitu keadilan distributif dan keadilan komunikatif¹⁰.

Prinsip keadilan di negara Republik Indonesia tercantum dalam Pancasila sila kedua yakni kemanusiaan yang adil dan beradab. Semua kebijakan, baik itu legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus berdasarkan perintah sila kedua dari Pancasila ini, yakni wajib mencerminkan prinsip keadilan dalam berwarga negara. Pemerintah harus jujur, adil, dan bijaksana dalam menerapkan kekuasaannya. Hukum juga harus ditegakkan sebagaimana mestinya, tidak tumpul ke atas namun tajam ke bawah, semua harus diperlakukan seadil-adilnya.

Berdasarkan uraian di atas, penyelenggaraan pelayanan publik harus dikelola secara baik agar tidak menimbulkan diskriminasi pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik harus dinikmati semua golongan tanpa ada perbedaan, masing-masing diperlakukan sama.

c. *Asas Good Governance*

Good governance merupakan syarat untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Untuk itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna bertanggung jawab, serta bebas KKN. Konsep

¹⁰ Theo huijbers OSC, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 29.

good governance dilaksanakan dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara dilatarbelakangi oleh banyak faktor. Namun demikian, salah satu faktor yang terbesar adalah ketidakberdayaan pemerintah negara-negara berkembang dalam menghadapi era globalisasi yang penuh dengan persaingan kompetensi standar tinggi. Pemerintah tidak lagi menjadi pemain, tetapi mengharapkan peran lebih besar dari sektor swasta dan masyarakat sipil¹¹.

Dalam kaitan ini, ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi fokus dalam memulai implementasi *good governance*, khususnya di Indonesia. Pelayanan publik di Indonesia masih merupakan persoalan krusial, di mana sebagian besar masyarakat merasa bahwa pelayanan publik yang selama ini dilaksanakan masih jauh dari pelayanan publik yang sesungguhnya. Pelayanan publik yang mahal, waktu yang lama, proses yang berbelit-belit, kurangnya akurasi merupakan sesuatu yang hampir dialami dalam berbagai macam kegiatan pelayanan publik di Indonesia. Kelemahan pelayanan publik yang demikian ini telah menjadikan masyarakat enggan, malas, dan takut berhubungan dengan birokrasi¹².

Namun cita-cita *good governance* kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan ke depan. Hal tersebut tidak lain karena peranan

¹¹ Aty Uar, "Pengaruh Pelaksanaan Prinsip-Prinsip *Good Governance* Terhadap Kinerja Pelayanan Publik Pada Badan Pertahanan Nasional (BPN) Kota Ambon" dalam *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6 (1), 2016, hlm. 1.

¹² Muhammadiyah, "*Reformasi Pelayanan Publik Sebagai Strategi Mewujudkan Good Governance*" dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol. I, No. 2, 2011, hlm. 2.

implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para stakeholders dalam memenuhi kepentingannya masing-masing. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, di antaranya sebagai berikut¹³:

- 1) Partisipasi (*participation*) ialah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 2) Peraturan hukum (*rule of law*) ialah kerangka aturan hukum yang adil dan dilaksanakan dengan tidak pandang bulu.
- 3) Transparansi (*transparency*) adalah keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi.
- 4) Responsif (*responsiveness*) ialah menjadi cepat memberikan tanggapan terhadap permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.
- 5) Konsensus (*consensus orientation*) *good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

¹³ *Ibid.*,

- 6) Persamaan (*equality*), artinya ada kesempatan yang sama bagi semua warga negara tanpa perbedaan gender dan sebagainya untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri.
- 7) Efektifitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*), artinya penyelenggaraan negara harus menghasilkan sesuai dengan apa yang dikehendaki dengan menggunakan sumberdaya secara maksimal mungkin.
- 8) Akuntabilitas (*accuntability*) adalah para pembuat keputusan dalam pemerintahan, swasta, dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik.
- 9) Visi Strategi (*strategic vision*) artinya pemimpin dan publik harus memiliki perspektif good governance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan kebutuhan pembangunan¹⁴.

Kesadaran besarnya peran pemerintah bagi terciptanya penyelenggaraan negara yang baik dan masyarakat yang sejahtera telah mendorong negara untuk melaksanakan reformasi di sistem pemerintahannya. Kemudian dalam konsep *governance* dalam proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat pada gilirannya lahir

¹⁴ Arif Cahyadi, "Penerapan Good Governance Dalam Pelayanan PUBLIK (Studi Tentang Kualitas Pelayanan Elektronik Kartu Tanda Penduduk Berbasis Good Governance Di Kecamatan Sukolilo Surabaya)" dalam *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, Vol. 2, No. 2, 2016, hlm. 480-481

kebijakan yang cenderung menguntungkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik.

Berdasar pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan perlindungan hukum mempunyai arti penting bagi masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 berasaskan hal-hal berikut¹⁵:

- a. Kepentingan umum.
- b. Kepastian hak.
- c. Kesamaan hak.
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban.
- e. Keprofesionalan.
- f. Partisipatif.
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif.
- h. Keterbukaan.
- i. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan.
- j. Ketepatan waktu.
- k. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan¹⁶.

Asas tersebut apabila diimplementasikan sungguh-sungguh dalam pelayanan publik maka pelaksanaan pelayanan publik dapat terselenggara secara baik dan memberikan kenyamanan bagi masyarakat dalam memperoleh pelayanan. Dengan pelaksanaan yang

¹⁵ *Ibid.*, Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Ps. 4.

¹⁶ *Ibid.*,

sungguh-sungguh diharapkan dapat mengurangi tuntutan atau protes dari masyarakat terkait dengan kualitas pelayanan publik.

Berdasarkan uraian penjelasan tujuan pelayanan publik dan asas-asas pelayanan publik di atas, diketahui bahwa dengan tujuan dan asas pelayanan publik maka pemerintah secara aktif dapat memberikan informasi kepada masyarakat tentang rencana pemerintah dan menjelaskan kepada masyarakat apabila masyarakat meminta penjelasan. Transparansi dalam pemerintahan memungkinkan masyarakat ikut serta dalam pengambilan keputusan pemerintah terkait kebijakan yang diambil.

4. Sistematika Pelayanan Publik

Pemerintah pada hakikatnya menjalankan fungsi pelayanan pada masyarakat. Pemerintah bertanggung jawab menjalankan fungsi pelayanan pada publik secara profesional. Untuk memberikan standar pelayanan publik bagi masyarakat, terutama untuk meningkatkan kualitas pelayanan sebenarnya, telah dikeluarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemerintah. Keputusan Menteri tersebut megandung prinsip pelayanan publik, yakni sebagai berikut¹⁷.

- a. Transparansi, yakni adanya sifatnya terbuka dan mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan.

¹⁷ Indonesia, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemerintah.

- b. Akuntabilitas, bahwa dalam pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai perundangundangan.
- c. Kondisional, prinsip ini dimaksudkan dalam pelayanan publik memperhatikan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima dengan tetap pada prinsip efektifitas.
- d. Partisipatif, prinsip ini diharapkan dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.
- e. Kesamaan hak, prinsip ini menghendaki adanya perlakuan yang tidak diskriminatif. Dengan tidak membedakan antar golongan, suku, status ekonomi, dan jenis kelamin.
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, prinsip ini menghendaki harus adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban dari masyarakat dan pemerintah.

Penyelenggaraan pelayanan publik memerlukan standarisasi pelayanan. Standar pelayanan adalah ukuran mutlak dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan penerima layanan. Standar pelayanan tersebut meliputi hal-hal berikut¹⁸.

- a. Prosedur Pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu Penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

¹⁸ *Ibid.*,

- c. Biaya Pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Produk Pelayanan termasuk hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
- e. Sarana dan Prasarana termasuk penyediaan sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- f. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan Publik merupakan kompetensi petugas pemberi pelayanan publik harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan¹⁹.

Berdasarkan uraian penjelasan sistem pelayanan publik di atas, diketahui dalam pelaksanaan suatu pelayanan publik telah diatur dalam suatu sistem dan disesuaikan pada tingkatan dan kebutuhan pelayanan publik. Misalnya pelayanan publik yang dijalankan oleh pemerintah kepada masyarakat harus dilakukan secara akuntabilitas dan transparan.

B. Pemerintah Sebagai Pelayan Publik

Secara teoritis ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protections function*)²⁰. Hal yang terpenting dari ketiga fungsi tersebut adalah pemerintah dapat mengelola fungsinya agar dapat

¹⁹ Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik*, CV. Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013, hlm. 60-61.

²⁰ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Yogyakarta, 2008, hlm. 113.

menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsinya, artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan yang diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku²¹.

Pemerintah memiliki fungsi-fungsi sebagai pemberi pelayanan kepada publik dan dalam pelaksanaannya seluruh fungsi-fungsi tersebut dapat juga dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan antara pemerintah dengan pihak swasta. Namun dalam kaitannya dengan sifat barang *privat* dan barang publik murni, maka pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban menyediakan barang publik murni, khususnya barang publik yang berkaitan dengan kebijakan publik. Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan penyediannya kepada swasta karena bila hal tersebut dilakukan, maka di dalam aturan tersebut akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan menjadi penuh dengan *vested interest* dan menjadi tidak adil (*unfair rule*)²².

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai

²¹ *Ibid.*,

²² *Ibid.*,

pelayan masyarakat. Oleh sebab itu, kedudukan aparaturn pemerintah dalam pelayanan umum sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat dengan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sebagai pelayan masyarakat²³. Karakteristik pelayanan secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya kaduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang *intangible*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh Barang. Produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan individu yang membutuhkannya²⁴.

Konteks pelayanan publik bagi pemerintah adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sebagai berikut²⁵:

1. Menentukan pelayanan publik yang disediakan, apa saja jenisnya;
2. Memperlakukan pengguna pelayanan sebagai yang dilayani;
3. Berusaha memuaskan pengguna pelayanan sesuai dengan yang diinginkan;
4. Mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas;
5. Menyediakan cara-cara yang tepat dan baik bila pengguna pelayanan tidak ada pilihan lain.

²³ *Ibid.*,

²⁴ *Ibid.*,

²⁵ Pamudji S, *Ekologi, Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 57.

Berdasarkan uraian penjelasan pemerintah sebagai pelayanan publik di atas, diketahui bahwa pemerintah memiliki tugas dan fungsi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi-fungsi pemerintah sebagai pelayan publik dapat dilaksanakan melalui fungsi pelayan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protections function*).

C. Azas, Prinsip dan Standar Pelayanan Publik

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat²⁶. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional berdasarkan azas-azas dalam pelayanan publik, sebagai berikut²⁷:

1. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Contoh, informasi mengenai pengurusan sertifikat tanah harus disosialisasikan secara terbuka oleh BPN secara detail dan informasinya mudah dimengerti oleh masyarakat.

2. Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Contoh, semua informasi dalam

²⁶ *Ibid.*, Lijan Poltak Sinambela, 2008, hlm. 6.

²⁷ *Ibid.*,

pelayanan publik mengenai pengurusan sertifikat tanah oleh BPN harus didasari pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

3. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Contoh, petugas di loket pelayanan pengurusan pendaftaran sertifikat tanah harus menjelaskan prosedur dan jangka waktu penyelesaian pengurusan sertifikat tanah secara jelas kepada masyarakat, untuk menghindari munculnya potensi rasa ketidakpuasan dari masyarakat akibat lambatnya penyelesaian pengurusan sertifikat tanah. Penjelasan ini sifatnya kondisional menyesuaikan situasi dan kondisi letak geografis wilayah tanah yang akan diukur, jarak tempuh ke kawasan tanah yang akan diukur, medan wilayah tanah yang akan diukur, dan jumlah pemohon yang mengajukan pendaftaran sertifikat dengan jumlah tenaga yang dimiliki BPN tidak seimbang atau tidak memadai untuk menyelesaikan proses pendaftaran sertifikat tanah sesuai waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan yang berlaku.

4. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Contoh, pemerintah sebagai pihak yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, harus melakukan pendekatan secara persuasif kepada masyarakat melalui sosialisasi mengenai pentingnya melakukan

pendaftaran sertifikat tanah bagi masyarakat. Dalam proses sosialisasi ini perlu juga melibatkan tokoh masyarakat dan pemuka agama di wilayah setempat untuk menarik perhatian dan partisipatif masyarakat.

5. Keamanan Hak

Tidak deskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender, dan status ekonomi. Contoh, pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat harus bersikap netral kepada masyarakat tanpa membedakan status sosial ekonomi masyarakat dalam proses pelayanan.

6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. Contoh, pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat harus secara terbuka menjelaskan batasan-batasan hak dan kewajiban kepada masyarakat. Hak masyarakat memperoleh pelayanan sebaik mungkin, jika ada kewajiban administrasi yang harus dipenuhi oleh masyarakat, maka harus tunduk pada peraturan yang berlaku. Hak petugas sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat, yaitu menolak permohonan yang diajukan masyarakat, jika berkasnya yang diajukan kurang lengkap dan menyarankan pemohon untuk melengkapi berkas-berkasnya.

Proses kegiatan pelayanan publik diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun

prinsip pelayanan publik menurut keputusan MENPAN No.63/KEP/M.PAN/7/2003 antara lain adalah²⁸:

1. Kesederhanaan

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

2. Kejelasan

Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik melalui unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik harus menjelaskan secara jelas mengenai rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran kepada masyarakat.

3. Kepastian Waktu

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

4. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

5. Keamanan

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

²⁸ *Ibid.*,

6. Tanggungjawab

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

7. Kelengkapan Sarana dan Prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

8. Kemudahan Akses

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

9. Kedisiplinan, Kesopan dan Keramahan

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

10. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan lain- lain.

Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. “Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam

penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan”. Keputusan Menteri Pandayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, meliputi:

1. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan.

2. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya Pelayanan

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. Produk Pelayanan

Hasil pelayanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana dan Prasarana

Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Azas, prinsip, dan standar pelayanan tersebut di atas merupakan pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh Instansi Pemerintah dan juga berfungsi sebagai indikator dalam penilaian serta evaluasi kinerja bagi penyelenggara pelayanan publik. Dengan adanya azas, prinsip dan standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan prosesnya memuaskan dan tidak menyulitkan masyarakat²⁹.

D. Administrasi Pertanahan

1. Pengertian Administrasi Pertanahan

Pertanahan merupakan suatu kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah di dalam mengatur hubungan hukum antara tanah dengan orang sebagaimana yang ditetapkan oleh Undang Undang Dasar 1945 dan dijabarkan dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA)³⁰. Agraria berasal dari bahasa Latin *Ager* yang berarti tanah atau sebidang tanah. Agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Dengan demikian, istilah Agraria selalu dihubungkan dengan usaha pertanian. Di Indonesia, istilah Agraria di lingkungan administrasi pemerintah dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun tanah non

²⁹ Amin Rahmanurasyid, *Akuntabilitas dan Transparansi Dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah untuk Mewujudkan Pemerintah yang Baik*, Tesis, 2008, hlm. 1-81.

³⁰ Rusmiadi, Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Almuni, Jakarta, 1991, hlm. 71.

pertanian. Adapun administrasi pertanahan meliputi tanah-tanah didaratan maupun yang berada di bawah air³¹.

Berbeda dengan pengertian Agraria dalam administrasi pemerintah yang hanya mencakup arti tanah, pengertian Agraria yang digunakan dalam Undang Undang Pokok Agraria, justru mencakup arti yang sangat luas. Pengertian Agraria meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam batas-batas seperti yang ditentukan Pasal 48 UUPA, bahkan meliputi pula ruang angkasa, yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya³².

Administrasi pertanahan dapat diartikan juga sebagai usaha dan manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan pemerintah di bidang pertanahan dengan mengarahkan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku³³. Dari kedua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi pertanahan merupakan upaya pemerintah dalam menyelenggarakan kebijaksanaan di bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)³⁴.

Landasan hukum dalam Undang Undang Dasar 1945 mengenai administrasi pertanahan terdapat dalam Bab XIV tentang kesejahteraan

³¹ *Ibid.*,

³² Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 9.

³³ *Ibid.*,

³⁴ *Ibid.*,

sosial, Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Adapun rumusan yang terdapat dalam penjelasan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 sebagai berikut³⁵:

- a. Materi pokok-pokok kemakmuran yang dikelola adalah bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- b. Cara pengelolaan dikuasai oleh negara.
- c. Tujuan pengelolaan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kebijaksanaan pertanahan pada dasarnya mengarahkan dan melanjutkan serta mendukung program-program yang telah dilaksanakan sektor lain pada tahap-tahap pembangunan sebelumnya. Di dalam meletakkan dasar kebijaksanaan pada setiap tahapan senantiasa berbeda disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat pada suatu waktu tertentu dan masalah yang mungkin akan dihadapi pada aktu yang akan datang. Masalah paling mendasar yang dihadapi bidang pertanahan adalah suatu kenyataan bahwa persediaan tanah yang selalu terbatas sedangkan kebutuhan manusia akan tanah selalu meningkat³⁶. Faktor-faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah adalah:

- a. Pertumbuhan penduduk.
- b. Meningkatnya kebutuhan penduduk akan ruang sebagai akibat peningkatan kualitas hidup.

³⁵ Indonesia, Undang Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

³⁶ *Ibid.*,

- c. Meningkatnya fungsi kota terhadap daerah sekitarnya.
- d. Terbatasnya persediaan tanah yang langsung dapat dikuasai atau dimanfaatkan.
- e. Meningkatnya pembangunan.

Dengan kondisi tersebut maka pengaturan terhadap tanah sangat dibutuhkan dalam hal pengelolaan administrasi pertanahan.

2. Hukum Agraria

Hukum Agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu termasuk pengertian Agraria. Kelompok tersebut terdiri dari³⁷:

- a. Hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi.
- b. Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air (Undang Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan)³⁸.
- c. Hukum pertambangan yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian (Undang Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan)³⁹.
- d. Hukum perikanan yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air (Undang Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan)⁴⁰.

³⁷ Boedi, Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 14.

³⁸ Indonesia, Undang Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.

³⁹ Indonesia, Undang Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

- e. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksud dalam Pasal 48 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria⁴¹.

3. Tata Tertib Hukum Pertanahan

Upaya untuk menumbuhkan kepastian hukum pertanahan sebagai perlindungan terhadap hak-hak atas tanah dan penggunaannya dimaksudkan agar terdapat ketenteraman masyarakat dan mendorong gairah membangun, maka tertib hukum pertanahan yang diharapkan adalah⁴²:

- a. Seluruh perangkat peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan telah tersusun secara lengkap dan komprehensif.
- b. Semua peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan telah diterapkan pelaksanaannya secara efektif.
- c. Semua pihak yang menguasai dan/atau menggunakan tanah mempunyai hubungan hukum yang sah dengan tanah yang bersangkutan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Upaya memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang menyangkut tanah terutama dengan pembangunan yang memerlukan sumber informasi bagi yang memerlukan tanah sebagai sumber daya, uang dan modal. Menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar

⁴⁰ Indonesia, Undang Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.

⁴¹ Indonesia, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁴² *Ibid.*,

lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit berdasarkan pelayanan umum yang adil dan merata⁴³. Tertib administrasi pertanahan yang diharapkan adalah terciptanya suatu kondisi yang memungkinkan⁴⁴:

- a. Untuk setiap bidang tanah telah tersedia catatan mengenai aspek-aspek ukuran fisik, penguasaan, penggunaan, jenis hak dan kepastian hukumnya yang dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang lengkap.
- b. Terdapat mekanisme prosedur/tata cara kerja pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah, namun tetap menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten.
- c. Penyampaian warkah-warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan pensertifikasian tanah telah dilakukan secara tertib, beraturan dan terjamin kemanannya⁴⁵.

Tata tertib penggunaan tanah harus benar-benar digunakan dengan kemampuannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kesuburan dan kemampuan tanah. Tata tertib penggunaan tanah diharapkan adalah suatu keadaan dimana⁴⁶:

- a. Tanah telah digunakan secara optimal, serasi, dan seimbang sesuai dengan potensinya guna berbagai kegiatan kehidupan dan penghidupan yang diperlukan untuk menunjang terwujudnya tujuan nasional.

⁴³ *Ibid.*,

⁴⁴ *Ibid.*,

⁴⁵ *Ibid.*,

⁴⁶ *Ibid.*,

- b. Penggunaan tanah di daerah perkotaan telah dapat menciptakan suasana aman, tertib, lancar, dan sehat.
- c. Tidak terdapat benturan kepentingan antar sektor dalam penguasaan penggunaan tanah.

Tata tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup merupakan upaya untuk menghindarkan kerusakan tanah, memulihkan kesuburan tanah dan menjaga kualitas sumber daya alam serta pencegahan pencemaran tanah yang dapat menurunkan kualitas tanah dan lingkungan hidup, baik karena alam atau tingkah laku manusia. Tata tertib yang diharapkan adalah suatu keadaan dimana⁴⁷:

- a. Penanganan bidang pertanahan telah dapat menunjang upaya pengelolaan kelestarian lingkungan hidup.
- b. Pemberian hak atas tanah dan pengarahannya telah dapat menunjang terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
- c. Semua kewajiban sehubungan dengan pemeliharaan tanah tersebut.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka setiap langkah dan gerakan pemerintah dalam bidang pertanahan senantiasa memperhatikan tata tertib hukum pertanahan sebagai lingkaran kebijaksanaan pemerintah dengan administrasi pertanahan sebagai prosesnya.

⁴⁷ *Ibid.*,

4. Ruang Lingkup Administrasi Pertanahan

Tujuan pembangunan bidang pertanahan adalah menciptakan kemakmuran dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pencapaian tujuan tersebut dilaksanakan dengan pengelolaan pertanahan dan pengembangan administrasi pertanahan yang meliputi aspek-aspek pengaturan, penguasaan dan penatagunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, serta pengukuran, pemetaan dan pendaftaran tanah⁴⁸.

a. Penatagunaan Tanah

Penatagunaan tanah adalah serangkaian kegiatan penataan, peruntukan, penggunaan dan penyelesaian tanah secara berkesinambungan dan teratur berdasarkan asas manfaat, lestari, optimal, seimbang dan serasi. Fungsi ini sejalan dengan Pasal 14 dan Pasal 15 UUPA, yaitu upaya yang menghendaki agar perencanaan tanah dan usaha-usaha pemeliharaan tanah meliputi usaha mempertahankan keutuhan tanah dan mencegah kerusakan. Penggunaan tanah dibedakan menurut 2 jenis penggolongannya, yaitu penggunaan tanah pedesaan (pertanian, peternakan) dan penggunaan tanah perkotaan (pemukiman, jasa, instansi)⁴⁹. Pelaksanaan penatagunaan tanah dilakukan dengan memperhatikan fakta-fakta yang ada berdasarkan hasil survei dan analisa lapangan dikaitkan dengan kebijaksanaan rencana pemerintah setempat serta perencanaan yang

⁴⁸ *Ibid.*,

⁴⁹ *Ibid.*,

sudah ditetapkan untuk diperoleh suatu data pokok perencanaan, penggunaan tanah⁵⁰.

b. Penataan Penguasaan Tanah

Fungsi penataan penguasaan tanah dilakukan seperti yang dikenal dengan fungsi *Land Reform* meliputi tugas mengawasi pembatasan penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah untuk melaksanakan proses sebagaimana diatur dalam Pasal 6 (Fungsi sosial hak atas tanah), Pasal 7 (Pemilikan/penguasaan tanah dibatasi), Pasal 10 (Asas bahwa setiap pemilik tanah harus menggarap/mengusahakan sendiri tanahnya) dan Pasal 17 (Pemerintah menguasai tanah yang melebihi batas maksimum pemilik)⁵¹.

c. Pengurusan Hak Tanah

Fungsi pengurusan hak tanah adalah pelaksanaan dari Pasal 2 UUPA. Hak menguasai dari negara dan memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁵⁰ *Ibid.*,

⁵¹ *Ibid.*,

d. Pengukuran dan Pendaftaran Tanah

Pengukuran dan pendaftaran tanah merupakan pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA sebagai upaya untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah. Dalam kaitan ini, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dengan kegiatan pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Berdasarkan uraian di atas nampak terlihat begitu banyak tugas dan wewenang Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam bidang administrasi pertanahan. Kegiatan-kegiatan administrasi yang pokok seperti dalam pendaftaran tanah, administrasi hak-hak atas tanah, *Land Reform*, administrasi pengadaan tanah, peralihan hak atas tanah, administrasi penatagunaan tanah serta dukungan sistem informasi pertanahan.