

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAYANAN PERTIMBANGAN TEKNIS PERTANAHAN DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN TUBAN

Oleh : Bambang Suryadi
Dinas Pertanahan, Tuban

Abstract

Services technical considerations of land is one of an element of public service in all offices of the National Land Agency included in the National Land Agency Tuban. Services technical considerations of land are the terms and conditions of use and the use of land as the basis for the issuance of location permits, and permits the designation of land use changes. This study concentrated on technical considerations ministry of land, especially in the issuance of location permits. This study used qualitative research methods. The research objective is to analyze the implementation and performance of service personnel land technical considerations in the issuance of location permits the Land Office (BPN) Tuban. The results showed that the implementation and performance of officers of technical services technical considerations land land in the issuance of location permits the Land Office (BPN) Tuban regency is relatively good. Yet still needed improvements to improve services to the public. There are still improvements to resources including human resources both in quantity and quality. Similarly, they need to increase both internal and external communications, both between leaders and subordinates, an officer in BPN, as well as with external parties are institutions or other agencies and the public. BPN officials still need to maximize penginformasian to the public related to persoaln procedures, timing, completeness letter to licensing as well as on the necessary funds. Necessary transparency and optimization of information so that the public as users of the service can be satisfied.

Keywords: Policy Implementation, Service, Technical Considerations Land

Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktifitasnya di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah. Hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Sedemikian krusialnya tanah bagi manusia sehingga dimungkinkan terjadinya sengketa atas tanah jika tidak ada pengaturan yang baik atas penggunaannya.

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.

Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 mengisyaratkan bahwa arah kebijakan yang dirumuskan untuk mencapai sasaran pembangunan pertanahan adalah melaksanakan pengelolaan pertanahan secara utuh dan terintegrasi melalui Reforma Agraria. Tujuannya agar tanah dapat dimanfaatkan secara berkeadilan untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat dan mendukung pembangunan berkelanjutan.

Permasalahan pertanahan sebagian besar terkait pada sektor pelayanan. Banyak sekali penelitian yang telah dilakukan yang menyatakan hal tersebut. Salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh Arief Wibowo tahun 2010. Arief menganalisa kepuasan masyarakat Gorontalo terhadap kualitas pelayanan Kantor Pertanahan setempat. Hasilnya, masih banyak kekurangan terutama pada waktu pelayanan dan transparansi.

Persoalan pelayanan pada Kantor Pertanahan mungkin memang sudah menjadi rahasia umum. Buktinya, pada evaluasi RPJMN pun hal tersebut menjadi perhatian seperti dijelaskan di atas. Pelayanan mungkin saja tidak hanya pada pelayanan sertifikasi tanah tetapi juga pelayanan bidang lainnya yaitu masalah pemberian pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam penerbitan izin lokasi.

Pemerintah membuat pengaturan dan penataan pertanahan guna mencapai visi tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, terhadap seluruh perizinan pemanfaatan ruang perlu ditetapkan ketentuan dan syarat penggunaan serta pemanfaatan tanah. Ini berarti, dalam rangka penerbitan izin lokasi, ketentuan dan syarat tersebut ditetapkan dalam bentuk Pertimbangan Teknis Pertanahan. Aturan tersebut telah ditentukan dalam Peraturan Kepala BPN-RI No. 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

Pertimbangan teknis pertanahan kajian analisa selain berdasarkan karakteristik fisik, lingkungan dan RTRW, juga memperhatikan berbagai legal atau peraturan terkait lainnya. Hal yang menjadi perhatian antara lain juga status fungsi kawasan kehutanan, moratorium perizinan di kawasan hutan dan gambut melalui Inpres No. 10 Tahun 2011 tentang Peta Indikatif Penundaan Izin Baru. Bahan pertimbangan lainnya adalah pengamanan sawah beririgasi untuk ketahanan pangan dan pencapaian surplus beras 10 juta ton, serta berbagai perkembangan dan kebijakan lain. Untuk itu, penerbitan Pertimbangan Teknis Pertanahan perlu dilaksanakan dengan baik, melalui peninjauan lapangan dan pengumpulan data yang akurat serta analisa dengan mempertimbangkan berbagai peraturan yang terkait, yang kesemuanya memerlukan alokasi pembiayaan yang akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka penelitian ini akan merumuskan permasalahan sebagai berikut a. Bagaimanakah implementasi pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam penerbitan Izin Lokasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban ? b. Bagaimanakah kinerja aparat dalam pelayanan pertimbangan teknis pertanahan dalam penerbitan izin lokasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban?

Landasan Teoretis

Paradigma Pelayanan Publik

Paradigma yang biasa digunakan oleh para pengelola pelayanan publik cenderung bersifat direktif yaitu lebih memerhatikan atau mengutamakan kepentingan pimpinan

atau organisasi. Masyarakat sebagai pengguna, seringkali terabaikan haknya dan harus tunduk terhadap pengelolanya. Harusnya, pelayanan publik lebih bersifat suportif yaitu memerhatikan kepentingan masyarakat selaku pengguna. Pengelola hanya sebagai pelayan dan masyarakat sebagai raja atau pimpinannya yang harus dilayani, bukan sebaliknya.

New Public Management telah mengalami berbagai perubahan orientasi (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 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.

Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. (James P. Lester dan Joseph Steewart, 2000: 104). Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil.

Menurut Solichin (2004:64)sesuai kamus Webster merumuskan *to implement* (mengimplementasikan) yang berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu) termasuk tindakan yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan penerapan dari kebijakan publik yang telah dirumuskan, dan bermuara kepada hasil yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat yang dapat dirasakan oleh pemanfaat, sehingga implementasi kebijakan perlu dikaji lebih dalam apakah implementasi tersebut berhasil sesuai dengan

tujuan atau dampak dari kebijakan karena implementasi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan yang menghasilkan *out put* yang menyangkut seberapa besar perubahan yang dicapai dari tujuan yang telah diprogramkan dan perubahan tersebut mudah di ukur, sebagaimana diungkapkan oleh Udoji dalam Solichin (2004:59) dimana pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan.

Kinerja

Hartono(1992:346) mengemukakan “Kinerja adalah penampakan kemampuan seseorang dalam menghasilkan sesuatu yang tercermin dari hasil pekerjaan”. Sedangkan menurut Ilyas (2001 :66), “Kinerja adalah penampilan hasil karya personel baik kuantitas maupun kualitas dalam suatu organisasi”.Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja yaitu: (1). Efektivitas dan Efisiensi, (2). Otoritas dan tanggung jawab, (3). Disiplin, (4). Inisiatif. Handayani(1994:17)mengemukakan efektivitas ialah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Jelasnya bila sasaran atau tujuan telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya, maka pekerjaan itu dapat dikatakan efektif.

Lenvinne dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2005:175) mengemukakan indikator kinerja terdiri dari: *responsiveness, responsibility, accountability*.

- a. *Responsiveness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap *provider* terhadap harapan, keinginan, aspirasi serta tuntutan *customers*.
- b. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
- c. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stake holders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Metode Penelitian

Penelitian kualitatif di mulai dengan pengumpulan informasi-informasi dalam situasi sewajarnya, untuk dirumuskan menjadi suatu generalisasi yang dapat diterima oleh akal sehat (common sense) manusia. Masalah yang akan diungkapkan dapat disiapkan sebelum pengumpulan data (informasi) akan tetapi mungkin saja berkembang dan berubah selama kegiatan penelitian dilakukan. Dengan demikian data (informasi) yang dikumpulkan terarah pada kalimat yang diucapkan, kalimat yang tertulis dan tingkah laku atau kegiatan yang tampak. Informasi itu dipelajari dan ditafsirkan dengan usaha memahami maknanya sesuai dengan sudut pandangan sumber datanya. Makna informasi-informasi yang bersifat khusus itu dalam bentuk teoritis melalui proses penelitian kualitatif tidak mustahil akan menghasilkan teori-teori baru, tidak sekedar untuk kepentingan-kepentingan praktis.

Lebih lanjut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 1997: 3)menyebutkan penelitian metode kualitatif akan menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan dan orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar belakang dan individu secara holistik menggunakan metode deskriptif kompleks mengenai sehingga dapat memperoleh gambaran mengenai realitas.

Pernyataan di atas juga diperkuat oleh pernyataan Moleong (1997: 5) yang mana menyatakan bahwa penelitian/metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan responden; dan ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi. Sehingga melalui penelitian ini, peneliti bermaksud mendeskripsikan realita secara jelas dan terperinci mengenai Implementasi Kebijakan Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban.

Analisa Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) termasuk didalamnya adalah Kantor Pertanahan di Kabupaten Tuban merupakan salah satu instansi yang melayani kebutuhan publik. Ini berarti kantor Pertanahan Kabupaten Tuban memberikan pelayanan kepada umum. Departemen Dalam Negeri (2004) menjelaskan bahwa pelayanan umum adalah suatu proses pemberian bantuan kepada orang lain dengan cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal sehingga tercipta kepuasan dan keberhasilan. Tiap-tiap pelayanan menghasilkan produk berupa barang ataupun jasa. Pada BPN Kabupaten Tuban maka produknya berupa jasa pelayanan serta barang berupa sertifikat.

Sasaran dari pertimbangan teknis pertanahan ini adalah seseorang atau perusahaan (unit usaha) yang akan mengajukan izin lokasi pada bagian pertimbangan teknis pertanahan. Mereka yang masuk dalam sasaran tersebut, ketika akan mengajukan izin pada bagian pertimbangan teknis pertanahan dalam rangka izin lokasi, maka harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

Persyaratan:

1. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup.
2. Surat Kuasa apabila dikuasakan.
3. Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket.
4. Fotocopy NPWP, Akta Pendirian dan Pengesahan Badan Hukum yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket bagi Badan Hukum.
5. Proposal rencana kegiatan teknis.
6. Sket lokasi yang dimohon.
7. Fotocopy dasar penguasaan tanah.
8. Foto copy SPPT PBB tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket.

Waktu: 14 (empat belas) hari (biasanya dihitung berdasarkan empat belas hari kerja)

Keterangan: formulir permohonan memuat:

1. Identitas diri
2. Luas, letak dan penggunaan tanah yang dimohon.
3. Pernyataan tanah tidak sengketa
4. Pernyataan tanah dikuasai secara fisik

Pasal 14 ayat 1 di peraturan ini juga menjelaskan bahwa tarif pelayanan pertimbangan teknis pertanahan dalam rangka izin lokasi dapat dihitung berdasarkan rumus sebagai berikut:

$$L(\text{ptil}) = \left(\frac{L}{100.000} \times \text{HSBKpb} \right) + \text{Rp}5.000.000,00$$

Sumber Daya

Aspek dalam pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis tergantung pula pada sumber daya yang ada termasuk pula sumber daya manusia (SDM). Ini karena SDM merupakan faktor utama atau pelaku dari semua kebijakan yang telah ada. SDM yang baik akan memiliki kemampuan yang baik pula dalam melakukan pelayanan sesuai yang dijanjikan. SDM yang baik dapat diandalkan untuk memberikan pelayanan segera, akurat dan memuaskan pelanggan (masyarakat atau publik).

Semua aturan di atas ditujukan agar masyarakat penggunaan layanan pada pertimbangan teknis pertanahan terutama untuk izin lokasi, akan paham. masyarakat akan mengetahui bagaimana prosedur dan waktu yang diperlukan untuk pengajuan izin.

Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staff, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan serta pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program. Adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Dengan kata lain, dalam hal sumber daya berkaitan erat dengan siapa melakukan apa (SDM), berdasarkan *baseline* apa (informasi), dengan cara bagaimana (kewenangan), dan dengan dukungan apa (fasilitas). Artinya, dalam sumber daya berkaitan erat dengan pengelolaan SDM, informasi, kewenangan, dan fasilitas secara sistematis dan menyeluruh.

Sumber Daya Manusia

Tim pelaksana pelayanan pertimbangan teknis yang ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban, keanggotaannya terdiri paling sedikit 9 orang:

- a) Penanggung jawab, yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban;
- b) Petugas Pelaksana, staf yang menurut penilaian dianggap cakap dan mampu untuk melaksanakan tugas. (Surat Keputusan Tim sebagaimana terlampir).
- c) Kondisi SDM pelayanan pertimbangan teknis pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban bisa diuraikan sebagai berikut :
 - Aspek Kuantitas
 - Aspek Kualitas

Sumber Daya Pembiayaan

Pelayanan pertimbangan teknis pertanahan (PTP) di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban dibiayai berdasar Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (DIPA PNBP) yang bersumber pada dana yang dibayarkan oleh pemohon. Besarnya biaya yang harus dibayar sesuai dengan luas permohonan masing-masing yang dihitung sesuai dengan rumus yang telah ditetapkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010. Biaya ini dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan kegiatan PTP yang meliputi kegiatan survey lapang, pengolahan dan penyajian data, rapat pembahasan hasil pengolahan data, pengarsipan dan pelaporan.

Persoalannya adalah selama ini biaya tersebut tidak dapat digunakan seketika saat petugas pelaksana hendak melaksanakan survey lapang dan kegiatan lainnya. Hal tersebut terjadi karena proses pembayaran dan pencairan dana harus melalui Kas Negara yang tentunya tahapan-tahapannya membutuhkan waktu dan prosedur yang rumit. Pada akhirnya yang bisa dipakai adalah biaya transport, konsumsi dan akomodasi yang dibayar oleh pemohon berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010. Dana tersebut tentunya jauh dari mencukupi untuk proses penyelesaian pertimbangan teknis pertanahan. Sampai saat ini belum ada terobosan yang mengarah pada percepatan pencairan biaya tersebut. Hal ini tentu berpengaruh pada kelancaran pelaksanaan penyelesaian rangkaian kegiatan PTP secara keseluruhan.

Sumber Daya Metoda.

Implementasi pelayanan pertimbangan teknis pertanahan dilaksanakan dengan metoda sebagai berikut:

- Kegiatan dilaksanakan dengan teknologi informasi dan komunikasi. Apabila telah tersedia infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi, pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis dilakukan dengan memanfaatkan infrastruktur tersebut. Ini dilakukan dengan cara menyambungkan pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis secara langsung dengan server di kantor pertanahan.
- Kegiatan pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis secara manual. Apabila infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi belum tersedia, maka kegiatan pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis dapat dilakukan secara manual. Setiap kegiatan dicatat dan dibukukan dengan daftar isian atau buku-buku lainnya yang berlaku.

Dari hasil pengamatan dapat disimpulkan bahwa variabel sumber daya pada implementasi pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban, mempunyai tingkat efektifitas yang tinggi karena didukung dengan sumber daya. Faktor pendukung sumber daya tersebut berupa SDM, pendanaan, peralatan dan metode teknologi informasi, serta fasilitas yang sangat memadai.

Karakteristik Organisasi Pelaksana

Struktur dari sebuah birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang. Unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan diantaranya tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana. Karakteristik badan pelaksana Implementasi pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis dalam ini jajaran Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mempunyai struktur birokrasi, karakteristik-karakteristik, norma-norma dan koordinasi yang baik, potensial serta nyata dalam menjalankan kebijakan pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis, khususnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban.

Pendekatan dalam implementasi kebijakan pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis adalah pendekatan secara *top-down*, yaitu pendekatan secara satu pihak dari atas

ke bawah. Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat besar. Pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat. Ini menjadikan para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem kebijaksanaan yang lain.

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa tingkat efektifitas variabel struktur birokrasi dalam implementasi pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis di Kabupaten Tuban ini adalah sedang. Ini berarti ide atau masukan terhadap evaluasi strategi yang diberikan atau diaspirasikan oleh pegawai atau staf terkadang belum dapat diimplementasikan. Semua tergantung dari pimpinan dalam menyikapi ide dan masukan tersebut. Ini menjadikan pengembangan belum bisa dilakukan secara maksimal karena bisa jadi ide atau masukan bawahan juga memiliki kualitas yang baik demi pengembangan pelayanan.

Sikap Para Pelaksana

Untuk melaksanakan sebuah kebijakan, tergantung pula pada sikap pelaksana atau petugas dari Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban terutama pada bidang pelayanan pertimbangan teknis pertanahan. Sikap para petugas terutama petugas di lapangan juga tentunya sedikit banyak dipengaruhi dari sikap atasan, ada tidaknya dukungan pimpinan agar sasaran program dapat tercapai.

Wujud dari dukungan pimpinan ini diantaranya adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program dan penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan atau program. Pengalaman-pengalaman subyektivitas individu memegang peranan yang sangat besar, disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana pelayanan pertimbangan teknis dalam yurisdiksi dimana kebijakan tersebut dihasilkan. Tiga unsur dari pelaksana yang mungkin memengaruhi kemampuan dan keinginan mereka untuk melaksanakan kebijakan pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis, yaitu:

- a) Kognisi (komprehensi, pemahaman) tentang kebijakan pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis.
- b) Macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan).
- c) Intensitas tanggapan terhadap pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis.

Komunikasi antar Organisasi

Implementasi Kebijakan Pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan termasuk yang terjadi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban, salah satunya melalui ketanggapan atau *responsiveness* yang didasarkan dari komunikasi. Ada dua bentuk komunikasi yang terjalin di sini yaitu:

1. Komunikasi internal, yaitu:
 - a. Komunikasi antara pimpinan dan bawahan di Kantor BPN Kabupaten Tuban
 - b. Komunikasi antar sesama petugas atau pegawai di Kantor BPN Kabupaten Tuban
2. Komunikasi eksternal, yaitu: komunikasi dengan masyarakat selaku pengguna layanan BPN.

Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Kebijakan yang diambil oleh BPN terutama pada penelitian ini adalah yang terkait dengan pelayanan pertimbangan teknis pertanahan tidak lepas dari perkembangan sosial ekonomi masyarakat saat ini. Misalnya pemanfaatan lahan sebagai perumahan maupun industri. Di satu sisi, ini berarti pertumbuhan masyarakat semakin tinggi, kondisi sosial ekonomi meningkat sehingga kebutuhan akan perumahan dan perindustrian meningkat pula. Namun, di sisi lain ini juga berarti mengurangi areal pertanahan dan dimungkinkan terjadi alih fungsi pertanahan misalnya dari persawahan menjadi perumahan maupun perindustrian.

BPN dalam hal ini BPN di Kabupaten Tuban juga harus melihat dan mempertimbangkan aspek-aspek tersebut. Kebijakan yang diambil terkait dengan pemberian izin lokasi harus mempertimbangkan kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik di lokasi bersangkutan. Ketika tanah yang diajukan untuk izin lokasi tersebut meski tidak bermasalah namun ada pertimbangan lain misal ketika dibangun untuk industri apakah lokasi tersebut terlalu dekat dengan perumahan, akan merugikan penduduk atau tidak, serta pertimbangan lain terkait.

Dari pemaparan di atas akan dibahas pula pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis pertanahan. Pembahasan ini terkait dengan pemberian layanan kepada masyarakat. Ada lima (5) hal yang digunakan peneliti untuk melihat pelaksanaan pelayanan tersebut kepada masyarakat sebagai penggunaan jasa layanan BPN. Kelimanya adalah:

1. Ada atau tidaknya keluhan dari masyarakat selama satu tahun terakhir.
2. Sikap petugas dalam merespon keluhan masyarakat.
3. Penggunaan keluhan masyarakat sebagai referensi perbaikan pelayanan pada masa mendatang.
4. Tindakan petugas untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada masyarakat.
5. Penempatan masyarakat dalam Sistem Pelayanan yang Berlaku.

BPN Kabupaten Tuban sebagai sebuah kantor pelayanan publik berusaha untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Usaha untuk meningkatkan pelayanan dengan cara mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas Pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban dalam implementasi pelayanan pertimbangan teknis pertanahan, dijabarkan menjadi hal seperti tersebut di atas:

Komunikasi yang transparan dengan masyarakat pengguna jasa menyangkut pemberian pelayanan jarang dilakukan oleh aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban. Hal ini menyebabkan pihak masyarakat pengguna jasa selalu berada pada posisi yang dirugikan, karena harus bolak-balik dalam melengkapi dokumen pelayanan. Dengan demikian menandakan adanya perbedaan persepsi antara masyarakat pengguna jasa dengan aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban terhadap kualitas yang diberikan. Belum semua aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban menguasai tugas pokok dan fungsinya. Apabila ada masyarakat pengguna jasa yang datang dan terlihat mengalami kebingungan berkaitan dengan informasi pelayanan pertanahan, jarang sekali ditemukan aparat yang berinisiatif untuk membantu atau sekedar menanyakan kesulitan yang dialami oleh masyarakat pengguna jasa.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti terhadap responden, dapat diketahui bahwa, untuk indikator “Terdapat tidaknya keluhan dari pengguna jasa selama satu tahun terakhir”, jawaban responden mengatakan kadang-kadang masih ada Keluhan” dari pelayanan publik pelayanan pertimbangan teknis pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban. Keluhan yang disampaikan oleh masyarakat pengguna jasa merupakan indikator pelayanan yang memperlihatkan bahwa produk pelayanan yang selama ini dihasilkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban khususnya melalui pelayanan pertimbangan teknis, belum sepenuhnya dapat memenuhi harapan pengguna layanan.

Adanya keluhan dari masyarakat pengguna layanan dalam satu tahun terakhir, menunjukkan bahwa kemampuan responsivitas pelayanan Kantor Pertanahan untuk mengantisipasi kemunculan berbagai keluhan dari masyarakat pengguna jasa ternyata masih lemah. Demikian juga dari hasil wawancara yang dilakukan kepada aparat birokrat, dapat diketahui bahwa kadang-kadang masih terdapat keluhan masyarakat pengguna layanan, terkait dengan lama waktu penyelesaian layanan, dan prosedur yang masih belum sederhana

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara, dapat disimpulkan bahwa responsivitas pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban berdasarkan indikator, “terdapat tidaknya keluhan dari pengguna jasa selama satu tahun terakhir” adalah cenderung sedang. Hal ini dikarenakan kadang-kadang masih adanya keluhan dari para pengguna jasa pelayanan pertimbangan teknis pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi kebijakan pelayanan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam penerbitan Izin Lokasidi Kantor Pertanahan (BPN) Kabupaten Tuban termasuk dalam kategori baik. Ini didasarkan dari enam variabel yang digunakan sebagai pengukur. Seperti yang telah dijelaskan oleh Van Horn (1975), implementasi kebijakan yang disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* dipengaruhi oleh enam (6) variabel yang saling berkaitan. Keenam variabel tersebut adalah: standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya dan karakteristik organisasi pelaksana. Variabel selanjutnya yaitu sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, serta lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Kesimpulannya sebagai berikut:

1. Pada variabel pertama yaitu Standar dan sasaran kebijakan atau ukuran dan tujuan kebijakan pada pelaksanaannya sudah sesuai dengan aturan baku yang ditetapkan baik oleh perundang-undangan maupun peraturan yang dijabarkan oleh BPN pusat (nasional).
2. Variabel kedua yaitu sumber daya. Sumber daya ini dibagi menjadi 3 hal yaitu sumber daya manusia (SDM), sumber daya pembiayaan dan sumber daya metoda. Untuk SDM dilihat secara kuantitas masih belum optimal karena hanya terdiri dari 36 pegawai negeri sipil. Adapun secara kualitas relatif baik karena rata-rata sudah berpendidikan tinggi yaitu Diploma IV, Strata 1 atau 2. Meski demikian, dengan banyaknya beban pekerjaan, SDM dirasa masih belum mencukupi terlihat dengan masih adanya kerja lembur sebagai salah satu cara menyiasati

penyelesaian beban kerja dengan memaksimalkan SDM yang ada. Dilihat dari sumber daya metoda maka BPN Tuban relatif baik karena sudah memiliki fasilitas atau infrastruktur yang mencukupi untuk membantu optimalisasi kinerja mereka.

3. Variabel ketiga yaitu karakteristik organisasi pelaksana efektifitasnya relatif sedang. Ini karena ide atau masukan terhadap evaluasi strategi atau aspirasi pegawai (staf) belum dapat diimplementasikan secara maksimal.
4. Variabel ke empat yaitu sikap para pelaksana, dalam implementasinya juga termasuk kategori sedang. Ini karena para petugas memiliki pemahaman yang baik terhadap pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis pertanahan, menerima dengan baik dan menanggapi pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis pertanahan dengan kontinyu serta sungguh-sungguh. Namun, terkadang dalam melayani masyarakat masih belum maksimal.
5. Variabel kelima yaitu komunikasi antar organisasi. Komunikasi ini bisa internal dan eksternal. Implementasi dari variabel ini bisa dianggap belum maksimal, ini karena belum ada komunikasi secara lisan dalam pelayanan pertimbangan teknis pertanahan. Namun para implementor (pelaksana) di dalam Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban, yaitu Kepala Kantor beserta seluruh stafnya memahami program melalui kebijakan yang telah dibuat secara tertulis. Dalam implementasi pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis, konsistensi dan keseragaman dari *standards* dan *objectives* telah dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Walaupun komunikasi di dalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit, namun dalam pelaksanaan pelayanan pertimbangan teknis telah dilakukan berbagai koordinasi dan sosialisasi baik di dalam maupun di luar organisasi Kantor Pertanahan.
6. Variabel terakhir yaitu lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Pada implementasinya, para petugas dan aparat di BPN Kabupaten Tuban telah melaksanakan tugasnya dengan baik. Ini termasuk upaya untuk meminimalisir adanya konflik akibat kesimpangsiuran atau ketidaksinkronan urusan pertanahan terkait dengan lingkungan sosial, ekonomi maupun politik yang ada.

Selain keenam variabel di atas dapat pula disimpulkan bahwa kinerja Kantor Pertanahan (BPN) Kabupaten Tuban relatif baik. Ini terlihat dari membaiknya proses pelayanan yang sudah sesuai dengan aturan dan pemberian informasi yang luas kepada masyarakat sehingga para pengguna layanan dapat terpuaskan. BPN kabupaten Tuban juga berupaya menggunakan keluhan masyarakat sebagai salah satu upaya perbaikan sistem sehingga dapat memperbaiki pelayanan ke depannya.

Daftar Pustaka

- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian*. (Cet. Ke-11). Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Badjuri Abdulkahar dan Teguh Yuwono. *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*. Semarang: FISIP UNDIP, 2003.
- Budi, Winarno. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. (Cet. Ke-2). Yogyakarta: Media Pressindo, 2004.
- Bungin, Burhan. *Metodologi Penelitian Sosial: Format-format Kuantitatif dan Kualitatif*. Surabaya: Airlangga University Press, 2001.

- Danim, Sudarwan. *Menjadi Peneliti Kualitatif: Rancangan Metodologi*. Presentasi dan Publikasi Hasil Penelitian untuk Mahasiswa dan Peneliti Pemula Bidang Ilmu-ilmu Sosial, Pendidikan dan Humaniora. Bandung: Pustaka Setia, 2002.
- Dwiyanto, Agus, et.al., *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. (Cet. Ke-1). Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, 2002.
- Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press, 1991.
- Handoko, T.Hani. *Manajemen Umum*. Yogyakarta: BPFE, 1997.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jilid I). Bandung: Citra Aditya bakti, 2003.
- Hartono, Widya. *Kinerja dalam Organisasi*. Jakarta: Haji Masagung, 1992.
- . *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- . *Pelayanan Publik dalam Dimensi Hukum dan Administrasi Publik*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007.
- Hasibuan. *Manajemen Dasar (Pengertian dan Masalah)*. Jakarta: Bumi Aksara, 2010.
- Islamy, M. Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Kurniawan, Agung. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan, 2005.
- Miles, Matthew B dan A.M Huberman. *Analisis Data Kualitatif*. (Rohidi. TR (tr)). Jakarta: UI Pers, 1992.
- Moleong, Lexy, J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 1998.
- Muchdrasah, Sinungan. *Produktitas, Apa dan Bagaimana*. Jakarta: Bumi Aksara, 2010.
- Nasution, S. *Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*. Bandung:Tarsito, 1988.
- N. Dunn, William. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta:PT Hanindita Graha Widya, 2003.
- . *Kybemology (Ilmu Pemerintahan Baru) 2*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003.
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1994.
- Riant, Nugroho. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia. 2003.
- Sinambela, Lijan Poltak. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006.
- . *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2003.
- . *Perilaku Organisasi*. Jakarta:PT Prehallindo, 1996.
- . *Teori Organisasi Struktur, Desain & Aplikasi*. Jakarta: Penerbit Arcan, 1994.
- Soemarjono, Maria S.W. *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta: UGM, 1998.
- Stoner (et.al). *Manajemen*. Prentice-Hall, Inc. 1996.
- Syafiie, Inu Kencana (et.al). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 1999.
- Tax, R., Stephen Brown and Chadrasekaran. *“Customer Evaluations of Service*. 1998.

- Thoha, Miftah. *Pokok-pokok Penyempumaan Tata Kerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 1998.
- Taliziduhu, Ndraha. *Budaya Organisasi*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 1997.
- . *Perilaku Organisasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 1983.
- Tjiptono, Fandy dan Anastasia Diana. *Total Quality Management*. Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2000.
- Tjiptono, Fandy. *Prinsip-prinsip Total Quality Service*. (Ed. Ke-2). Yogyakarta: Andi Offset, 2001.
- Tjiptono, Fandy. *Manajemen Jasa*. (Ed. Ke-2). Yogyakarta: Andi Offset, 2002.
- Thoha, Miftah. *Kepemimpinan dalam Manajemen*. Jakarta: Rajawali Pers, 1999.
- Utomo, Warsito. *Dinamika Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. (Ed Ke-2). Jakarta: Bumi Aksara. 2004.
- Wibawa Samodra, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- Winarno, Wing Wahyu. *Sistem Informasi Manajemen*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 2004.
- Widjaja, A.O. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1994.

Peraturan-Peraturan:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
- Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014.
- Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.
- Peraturan Kepala BPN-RI No. 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.
- Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Peta Indikatif Penundaan Izin Baru.
- Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI).

Internet:

- www.bappenas.go.id).
- <http://dispendukcapiltuban.com>
- www.pdrbtuban.blogspot.com
- www.tubankab.go.id