

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KOMPUTERISASI PENSERTIPIKATAN BIDANG TANAH

**Senti Silitonga dan Endang Sulistyaningsih**

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

**Abstract: Implementation of Computerized Land Registration Policy.** The purpose of this study is to investigate the implementation of computerized land registration policy and analyze the factors that influence policy implementation of computerization of land registration in Kantor Pertanahan Kota Dumai. This study used a qualitative descriptive method and teknik triangulation by check, recheck, and crosscheck the data obtained. The results of this study indicate that the Land Office Dumai already using computerized applications in the field of land pensertipikatan services, but have not experienced an increase in service quality. Factors that influence the implementation of computerization of land registration policy is resources, attitudes, bureaucratic structure and communication.

**Abstrak: Implementasi Kebijakan Komputerisasi Pensertipikatan Bidang Tanah.** Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan komputerisasi pensertipikatan/pendaftaran tanah dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan komputerisasi pensertipikatan/pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kota Dumai. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan teknik triangulasi dengan melakukan *check*, *recheck*, dan *crosscheck* terhadap data yang diperoleh. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kantor Pertanahan Kota Dumai sudah menggunakan aplikasi komputerisasi dalam pelayanan pensertipikatan bidang tanah, tapi belum mengalami peningkatan dalam hal kualitas pelayanan. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan komputerisasi pensertipikatan bidang tanah adalah sumber daya, sikap, struktur birokrasi, dan komunikasi.

**Kata Kunci:** implementasi kebijakan komputerisasi, pendaftaran tanah

## PENDAHULUAN

Kewenangan pemerintah secara normatif untuk mengatur bidang pertanahan berpijak pada pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kata “dikuasai” dalam pasal 33 UUD 1945 tidak menunjukkan negara adalah pemiliknya. Pada penjelasan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), dinyatakan bahwa negara (pemerintah) hanya menguasai tanah. Pengertian tanah “dikuasai” bukan berarti “dimiliki”, tetapi kewenangan tertentu yang diberikan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan.

Negara sebagai organisasi kekuasaan yang “mengatur” mengenai bumi Indonesia memberi amanat kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Peraturan Presiden (Pepres) No. 10 Tahun

2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, sebagai lembaga negara yang ditugaskan untuk melaksanakan pelayanan publik di bidang pertanahan. Salah satu tugas yang diamanatkan tersebut adalah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan data, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Bisa dibayangkan dengan luas wilayah NKRI dari Sabang sampai Merauke, data

pertanahan harus dihimpun sedemikian rupa sehingga menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum di bidang pertanahan bagi masyarakat Indonesia. Diharapkan dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah membuat para pihak yang membutuhkan dapat dengan mudah mengetahui status atau kedudukan hukum dari pada tanah-tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batas, siapa yang mempunyai dan beban-beban apa yang ada di atasnya (Ruchiyat, 1989).

BPN sebagai penyelenggara pelayanan publik mau tidak mau harus bergerak maju dan berinovasi dalam mengemban tugas yang diamanatkan konstitusi tersebut. Salah satunya dengan memanfaatkan teknologi sistem informasi untuk membangun sistem dan manajemen data dan pengamanan data di bidang pertanahan. Berdasarkan Kepres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, secara tegas pasal 1 (satu) huruf b menugaskan BPN melakukan langkah-langkah percepatan dalam pembangunan Sistem Informasi dan Manajemen Pertanahan Nasional (Simtanas). Bahkan pasal 1 (satu) huruf b angka 2 (dua) Kepres tersebut merupakan perintah langsung bagi BPN untuk menyiapkan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-government*, *ecommerce* dan *e-payment*.

Secara umum tujuan penerapan teknologi informasi di lingkungan pelayanan publik ditegaskan dalam Inpres Nomor 3 Tahun 2003, dimana dirumuskan tujuan pengembangan *e-Government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien.

Penerapan sistem komputerisasi dalam pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Dumai sudah dimulai sejak tahun 2011. Tujuan penerapan KKP terutama dalam pelayanan pendaftaran tanah adalah efektifitas dan efisiensi dalam pelayanannya sesuai dengan Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan Kantor Pertanahan

Kota Dumai dalam hal kejelasan persyaratan, biaya, waktu, prosedur dan pelaporan (pasal 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 1 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan). Sehingga keluhan-keluhan masyarakat dengan pola lama (sebelum penerapan komputerisasi) terutama proses layanan yang lama dan terkesan berbelit-belit, prosedur dan biaya yang tidak transparan dapat diubah melalui pelayanan yang berkualitas, efektif, dan efisien melalui KKP.

Kenyataannya setelah penggunaan sistem komputerisasi khususnya pada layanan pensertipikatan bidang tanah masih belum mengalami perubahan yang signifikan. Berdasarkan data dari KKPweb Kantah Dumai tahun 2012, jumlah permohonan pensertipikatan bidang tanah yang masuk tahun 2012 adalah sebanyak 367 berkas. Hasilnya adalah hanya 7 permohonan yang selesai sesuai Standar Prosedur Pelayanan, 119 permohonan selesai dikerjakan, tapi tidak memenuhi standar jangka waktu, dan sisa permohonan sebanyak 241 menjadi tunggakan pekerjaan untuk tahun 2013. Seharusnya dengan menggunakan aplikasi komputer (KKP) berkas-berkas tersebut dapat terkontrol dengan baik oleh setiap petugas, sehingga masalah keterlambatan setidaknya dapat diminimalisir sedini mungkin sebelum jatuh tempo. Aplikasi komputer tetaplh hanya sebuah alat/perangkat pembantu manusia, yang seharusnya bisa memudahkan pekerjaan pegawai dalam melaksanakan fungsinya. Fungsi kontrol dari pimpinan juga seharusnya semakin dipermudah dengan adanya aplikasi komputer ini, pemantauan hasil kerja staf dapat lebih dimonitor dengan aplikasi KKP tersebut dan dapat dikomunikasikan dengan semua staf mengenai kendala atau hambatan apabila ada.

Edward III dalam Winarno (2002) menyatakan ada empat faktor atau variabel krusial dalam berhasilnya implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan (tingkah laku-tingkah laku), dan struktur birokrasi. Oleh karena empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan

bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) dalam pelayanan Pendaftaran Tanah/pensertipikatan bidang tanah di Kantor Pertanahan Kota Dumai.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Informan penelitian (*key informan*) yang dipilih adalah orang yang baik pengetahuan ataupun keterlibatan mereka dengan permasalahan yang akan diteliti tidak diragukan lagi. Implementor tersebut adalah Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Seksi Survey Pengukuran dan Pemetaan, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, dan Kasubsi Pendaftaran. Dalam penelitian ini peneliti bertindak sebagai instrumen utama. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi, wawancara (*interview*), dan observasi. Analisis data dilakukan dengan teknik triangulasi, yaitu melakukan *check*, *recheck* dan *crosscheck* terhadap data yang diperoleh.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Implementasi Kebijakan Komputerisasi dalam Pelayanan Pensertipikatan Tanah

Sistem komputerisasi dalam pelayanan pensertipikatan bidang tanah belum menjamin terjadinya percepatan proses pelayanan. Dari jumlah permohonan yang masuk tahun 2012 hanya 7 bidang tanah yang selesai sesuai Standar Prosedur Pelayanan, 119 permohonan selesai dikerjakan tapi tidak memenuhi standar jangka waktu, dan sisa permohonan sebanyak 241 menjadi tunggakan pekerjaan untuk tahun 2013.

Berdasarkan prosedur atau alur kerja pensertipikatan bidang tanah, jenis pelayanan ini hanya melibatkan beberapa seksi saja yaitu Bagian Tata Usaha yang bertanggung jawab dengan

loket pelayanan, Seksi Survey Pengukuran dan Pemetaan, kemudian Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran tanah melalui Sub Seksi Penetapan Hak tanah dan Sub Seksi Pendaftaran Hak.

Jangka waktu pensertipikatan bidang tanah tidaklah sama untuk tiap-tiap bidang tanah karena tergantung dari luas bidang tanah yang dimohon sertipikatnya. Berdasarkan Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan (SP3) jangka waktu pelayanan pensertipikatan bidang tanah kewenangan Kantah Dumai sebagai berikut:

**Tabel 1. Jangka Waktu Pensertipikatan Bidang Tanah**

JENIS KEGIATAN	Non Pertanian		Pertanian
	0 s/d 2.000 M <sup>2</sup>	2.000 s/d 5.000 M <sup>2</sup>	0 s/d 20.000 M <sup>2</sup>
PENGUKURAN	18 hari	18 hari	18 hari
PERMOHONAN SK HAT	38 hari	57 hari	38 hari
<b>JUMLAH</b>	<b>56 hari</b>	<b>75 hari</b>	<b>56 hari</b>

Sumber: Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010

### Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi KKP

Edwards III (1980) mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) Prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil dan (ii) hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal.

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor krusial yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku, dan struktur birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Berdasarkan konsep teori Edwards dan hasil penelitian yang telah dilakukan, apabila diurutkan keempat faktor yang dikemukakan oleh Edward sebagai kriteria penting dalam berhasil tidaknya implementasi kebijakan, maka menurut pendapat penulis keempat faktor tersebut dapat diurutkan dari faktor utama pe-

nyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan komputerisasi pelayanan pertanahan dalam pensertipikatan bidang tanah di Kantor Pertanahan Kota Dumai.

### **Sumber daya**

Menurut Edwards, salah satu faktor krusial yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi adalah sumber daya yang meliputi empat komponen, yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Dumai, penulis dapat menyimpulkan bahwa minimnya sumber daya menjadi faktor utama ketidakberhasilan implementasi kebijakan KKP. Kemampuan dan ketrampilan teknis terutama di bidang pengukuran dalam pembangunan basis data spasial masih sangat terbatas. Hal ini cukup mempengaruhi proses pelayanan dan benar-benar diperlukan tanggapan yang serius dari pimpinan pusat dalam hal penambahan jumlah pegawai baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Menurut penulis sumber daya manusia yang terbatas baik dari segi jumlah dan mutu, keterbatasan sumber dana untuk pemenuhan kebutuhan operasional dan fasilitas kantor dalam pelaksanaan kebijakan KKP merupakan penyebab utama tidak berhasilnya tujuan efektifitas dan efisiensi pelayanan publik, khususnya dalam pelayanan pensertipikatan bidang tanah.

### **Struktur birokrasi**

Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan data dan penelitian yang dilakukan penulis, pelayanan pensertipikatan bidang tanah yang dilaksanakan oleh BPN secara prosedural melibatkan instansi lain dalam proses pelayanannya. Baik itu pihak Lurah sebagai salah satu anggota Panitia Pemeriksaan Tanah A, Ketua RT setempat berdasarkan letak biang tanah yang

dimohonkan pensertipikatan bidang tanahnya maupun Dispenda Kota Dumai sebagai *stakeholder* yang menerbitkan SPPT Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebagai salah satu syarat dalam permohonan pensertipikatan bidang tanah. Hal ini sangat mempengaruhi proses pelayanan terutama dari segi waktu, sehingga dibutuhkan jangka waktu yang lebih lama dalam proses pensertipikatan bidang tanah dan cenderung tidak sesuai dengan Standar pelayanan dan Pengaturan Pertanahan (SP3).

Menurut pendapat penulis, BPN sebagai lembaga yang mengatur dan menyelenggarakan politik pertanahan di Indonesia harus mengambil langkah tegas dan cepat dalam mempertajam aturan pelaksanaan pensertipikatan bidang tanah. Tindakan tegas dan cepat perlu dibuat supaya permasalahan seperti ini tidak berlarut-larut dan terus menerus menjadi “batu sandungan” dalam upaya percepatan pendaftaran tanah di Indonesia.

### **Komunikasi**

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi (transformasi), kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.

Berdasarkan hasil penelitian penulis, dapat disimpulkan faktor ketiga penyebab ketidakberhasilan implementasi KKP adalah faktor komunikasi, baik intern dan ekstern. Menurut pengamatan penulis dalam lingkup intern adalah kurang terbinaanya komunikasi yang baik dari atasan ke bawahan dan dari bawahan ke atasan. Dari pimpinan ke bawahan misalnya dalam hal kontrol kendali berkas elektronik, seharusnya di tiap meja pejabat yang terlibat pelayanan harus ada perangkat komputer, tetapi pada kenyataannya perangkat komputer hanya ada pada petugas pelaksana sehingga pejabat tidak mengetahui dan tidak bisa melakukan kontrol kendali berkas. Sebaliknya ketika staf mengalami kendala dalam pelaksanaan tugasnya, informasi tidak dengan cepat disampaikan ke atasan sehingga solusi terhadap permasalahan menjadi lambat yang pada akhirnya mempengaruhi jangka waktu dalam proses pelayanan.

Komunikasi ekstern juga perlu diperhatikan karena menurut pengamatan penulis dari penelitian yang dilakukan kebanyakan pihak masyarakat yang datang dominan menanyakan informasi syarat-syarat pengurusan sertipikat bidang tanah. Hal ini menggambarkan kurangnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai pelayanan BPN dalam pensertipikatan bidang tanah.

Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 dirumuskan tujuan pengembangan *e-government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien. Salah satu tujuan *e-government* adalah transparansi pelayanan, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Kemudahan mengakses pelayanan berupa informasi secara on line masih belum bisa dijangkau oleh masyarakat luas, sehingga untuk kejelasan syarat permohonan masyarakat harus datang langsung, sehingga bisa dipastikan setidaknya minimal harus bolak-balik dua kali baru permohonan dapat diproses lebih lanjut.

### ***Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku***

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Menghadapi berbagai macam kendala dan hambatan dalam penggunaan KKP untuk semua jenis pelayanan dan khususnya pensertipikatan bidang tanah, kegigihan, keuletan, inovasi dan kecerdasan para pejabat pemerintah sangat diperlukan. Kekurangan dan kelemahan yang dimiliki pemerintah dan institusi birokrasi sebaiknya tidak menjadi penghalang untuk memanfaatkan Teknologi Informasi Komunikasi sebagai media untuk meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi terhadap masyarakat. Dalam birokrasi pemerintahan sekali pilihan telah ditetapkan maka konsekuensinya harus tetap dilaksanakan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan pengamatan penulis ketika melakukan penelitian, sangatlah diperlukan mo-

tivasi yang besar dari pimpinan sebagai motivator kepada staff untuk bisa bersama-sama menghadapi segala hambatan dan tantangan dalam implementasi KKP. Sikap positif harus terus menerus ditransfer kepada bawahan melalui komunikasi yang intens sehingga ketika staff menghadapi hambatan dia tidak merasa sendirian karena ada atasan dan rekan kerja sebagai satu sistem yang saling memperhatikan. Sebagian besar staff mengeluh karena merangkap tugas dalam pelayanan, beban pelayanan yang seharusnya dikerjakan oleh satu orang berdasarkan tugas pokok dan fungsinya harus dikerjakan oleh satu orang akibat kekurangan sumber daya manusia.

### **SIMPULAN**

Implementasi komputerisasi dalam pelayanan pensertipikatan bidang tanah di Kantor Pertanahan Kota Dumai belum sesuai dengan tujuan yang diamanatkan dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003, yaitu pelayanan pensertipikatan bidang tanah melalui kebijakan penggunaan komputerisasi harus dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pada kenyataannya setelah penggunaan sistem komputerisasi pelayanan publik tersebut belum menunjukkan perubahan yang signifikan, karena dalam pelaksanaan pelayanan pensertipikatan bidang tanah belum sesuai dengan Standar Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan (SP3), baik dari segi jangka waktu pelayanan yang masih cenderung lama, transparansi biaya dan prosedur proses penerbitan sertipikat masih terasa sangat panjang dan berbelit-belit. Suatu layanan publik dikatakan berkualitas apabila kualitas layanan publik tersebut memenuhi azas transparansi, akuntabilitas, Kondisional, partisipasif, kesamaan hak dan keseimbangan hak dan kewajiban.

### **DAFTAR RUJUKAN**

- Akhmad, Suharyo, Monica M. Tinambunan, 2012. *Dinamika Pelayanan Publik Konsep dan Strategi*. Yogyakarta: Prudent Media
- Dunn, William N., 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

- Jogiyanto, H.M., 2003. *Sistem Teknologi Informasi*. Yogyakarta: Andi
- Rahardjo, Budi. 2001. *Membangun E-Government*. Bandung: PPAU Mikroelektronika ITB.
- Solichin, Abdul Wahab, 2012. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara
- Winarno, Budi, 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS
- Winarno, Wing Wahyu, 2004. *Sistem Informasi Manajemen*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.