BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Pelayanan Publik

2.1.1.1. Pengertian Pelayanan Publik

Definisi pelayanan yang diungkapkan Sedarmayanti bahwa yang dimaksud dengan pelayanan adalah "melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang" (Sedarmayanti, 2013:243). Pengertian tersebut, bahwa menawarkan suatu layanan yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam berbagai hal. Pelayanan merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan orang lain atas barang dan jasa. Pemerintah seharusnya memberikan citra yang baik khususnya dalam hal pelayanan agar terciptanya pembangunan.

Pelayanan menurut Napitupulu adalah:

> "Kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak berwujud, cepat hilang, lebih dapat di rasakan daripada dimiliki, dan proses pelangggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut" (Napitupulu, 2007 : 164).

Berdasarkan pengertian di atas bahwa pelayanan adalah kegiatan yang lebih memuaskan pelanggan atau masyarakat sehingga masyarakat dapat interaktif dengan aparatur dan dapat merasakan hal itu oleh masyarakat. Pelanggan atau masyarakat akan merasa puas apabila beberapa ciri-ciri produk jasa itu dapat dipenuhi dalam pelayanan yang diberikan oleh aparatur. Aparatur yang baik akan melakukan permintaan dari masyarakat dengan sesuai aturan.

Pengertian pelayanan juga dikemukakan oleh Harbani Pasolong, "pelayanan adalah aktivitas seseorang, kelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan" (Pasolong, 2010:198). Pengertian di atas mengungkapkan menjelaskan bahwa pelayanan suatu bentuk interaksi seseorang ataupun kelompok tertentu yang dilakukan dengan dua cara, yaitu pelayanan langsung dan pelayanan tidak langsung. Interaksi seseorang ataupun kelompok harus dilakukan dengan komunikasi yang baik agar pelayanan menjadi berkualitas. Pelayanan ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan yang ingin dicapai.

Pengertian pelayanan dikemukakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (1993) yang dikutip oleh Harbani Pasolong, bahwa "pelayanan adalah segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang atau jasa pelayanan dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat" (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (1993) dalam Pasolong, 2010:199). Berdasarkan pengertian tersebut bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dimana mengarah ke pelayanan barang atau jasa dan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga dapat terlaksananya pelayanan pemerintah dengan baik. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah merupakan pelayanan yang berorientasi kepada masyarakat. Pelayanan terciptanya dengan didasari kepada individu atau kelompok yang membutuhkan pelayanan dan ingin dilayani. Pemerintah dalam melayani masyarakat ada jenis yang dilayani dan kriteria yang ditetapkan pemerintah.

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk

memenuhi kebutuhan. Adapun pengertian pelayanan menurut Moenir, yaitu "Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain secara langsung" (Moenir, 2010: 16-17). Berdasarkan pengertian di atas, pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan oleh masyarakat melalui aktifitas secara langsung. Terciptanya pelayanan didasari oleh individu atau sekelompok yang membutuhkan layanan atau yang ingin dilayani. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah merupakan pelayanan yang berorientasi kepada masyarakat.

Sedangkan Lukman mengemukakan bahwa pelayanan merupakan "Kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan" (Lukman, 2002: 6). Penyelenggaraan pelayanan yang didasarkan atas aturan harus dapat memenuhi keinginan masyarakat, dan meminimalkan keluhan dan kritik dari masyarakat sebagai konsumen atau pelanggan. Sehingga pelayanan umum yang diberikan oleh instansi yang terkait, harus memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik.

Pelayanan merupakan terjemahan dari istilah *service* dalam bahasa Inggris yang menurut Kotler yang dikutip Tjiptono, yaitu berarti "setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak ke pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu" (Tjiptono, 2004:6). Pengertian tersebut, bahwa pelayanan merupakan semua perbuatan yang tidak berbentuk fisik dan tidak menghasilkan kepemilikan. Pelayanan itu menawarkan suatu layanan kepada masyarakat dan

saling menguntungkan. Pelayanan yang ditawarkan ini diberikan oleh penyedia layanan kepada pelanggan.

Kata pelayanan sering diikuti oleh kata “Publik”, yang memiliki makna umum, masyarakat ramai, atau kepentingan orang banyak. Hal itu terjadi, karena pelayanan yang disediakan oleh pemerintah bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan orang banyak, yaitu seluruh masyarakat Indonesia. Pelayanan membuat kebutuhan orang lain terpenuhi akan apa yang mereka butuhkan. Hakikat dari suatu pelayanan publik adalah meningkatkan mutu atau kualitas dan kuantitas/produktifitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum.

Hakikat pelayanan publik adalah mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefesienkan sistem dan tata laksana pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan dengan berdaya guna dan berhasil guna. Kemudian, mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas. Manusia memiliki kemampuan terbatas, maka dengan bagitu memerlukan orang lain untuk memenuhi kebutuhannya. Menurut Sinambela pelayanan publik adalah “pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara” (Sinambela, 2010:5).

Penyelenggara negara sebagai subjek pelayanan, menyediakan atau memenuhi kebutuhan masyarakatnya akan berbagai macam kebutuhan. Upaya pemenuhan itu, marupakan suatu keharusan dan tanggung jawab negara, guna untuk mensejahterakan masyarakat dan menjalankan salah satu tugas dan

fungsinya sebagai pelayanan masyarakat. Hakikat dari pelayanan adalah sebagai suatu usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat, dimana pelaku pemenuhan kebutuhan ini adalah negara, melalui suatu intitusi, korporasi dan lembaga yang dibentuk oleh negara untuk melakukan pelayanan tersebut.

Berdasarkan Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 1, ayat 1, menyatakan bahwa pelayanan publik adalah :

> "kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik".

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, ada tiga kebutuhan pelayanan yang disediakan, yaitu barang, jasa dan administratif. Ketiga hal kebutuhan tersebut, negara atau institusi, korporasi dan lembaga pemerintah berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan tersebut, apabila masyarakatnya ingin mendapatkan pelayanan akan ketiga kebutuhan tersebut.

Pendapat tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh Ratminto dan Winarsih adalah:

> "segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh intansi pemerintahan di pusat, daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan" (Ratminto dan Atik, 2013:5)

Pemerintah merupakan subjek penyedia layanan, yang harus menyediakan kebutuhan-kebutuhan masyarakatnya, melalui suatu badan atau intansi pemerintah atau kerjasama dengan swasta, dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat. Pemerintah merupakan pelayan masyarakat dan bukannya meminta untuk

dilayani. Pemerintah sebagai penyediaan layanan jasa dan barang harus betul-betul memperhatikan segi kualitas, proses dan akuntabilitasnya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dan memuaskan masyarakatnya.

Menurut Sadu Wasistiono pelayanan publik adalah "pemberian jasa baik pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, maupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat" (Wasistiono, 2001:51). Pemberian jasa yang dilakukan oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah dan pihak swasta ini lebih mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan pribadi atau kelompok. Walaupun pemberian jasa ini dipungut biaya atau gratis dari pihak penyedia layanan. Pelayanan publik diberikan oleh penyedia layanan agar masyarakat terpenuhi kebutuhannya.

Menurut Moenir pelayanan publik adalah "kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya" (Moenir, 2010:26-27). Kegiatan yang jalankan harus sesuai dengan sistem, prosedur dan metode tertentu agar sesuai dengan hak yang ingin didapatkan. Hak ini diperuntukan untuk seseorang atau sekelompok orang yang ingin memenuhi kepentingannya. Keseimbangan hak akan tercapai apabila landasan faktor material terpenuhi.

2.1.1.2. Bentuk-Bentuk Pelayanan Publik

Bentuk-bentuk pelayanan publik adalah penggolongan produk layanan yang diberikan oleh pemberi layanan kepada penerima layanan. Amin Ibrahim berpendapat bahwa ada dua bentuk pelayanan publik yaitu barang dan jasa. (Ibrahim, 2008:5). Pelayanan dalam bentuk barang adalah pemberian pelayanan yang dilakukan oleh pemberi layanan dalam bentuk barang berwujud, sedangkan pelayanan dalam bentuk jasa adalah pelayanan yang diberikan oleh penerima layanan kepada penerima layanan dalam bentuk layanan jasa atau sifatnya tidak berwujud, namun dapat dirasakan oleh penerima layanan. Pelayanan barang lebih mudah dilakukan penilaian dibandingkan dengan pelayanan jasa dikarenakan sifat yang dimiliki oleh masing-masing pelayanan tersebut.

Berdasarkan undang- Undang No. 25 Tahun 2009 pasal 1 ayat 1, ada tiga bentuk pelayanan publik yang dapat diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat, yakni pelayanan administratif, jasa dan barang. Pelayanan administratif adalah suatu bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh pemerintah terhadap kebutuhan keadministrasian. Adapun bentuk-bentuk upaya pelayanan administrasi tersebut seperti pelayanan pembuatan Kartu Tanda Kependudukan (KTP), pembuatan Akta Kelahiran Anak, pembuatan Sertifikat Tanah, pembuatan Izin Mendirikan Bangunan, pembuatan Paspor dan lain-lainnya. Pelayanan barang adalah suatu bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat akan kebutuhan barang. Adapun bentuk pelayanan barang yang disediakan oleh pemerintah biasanya bersifat kebutuhan pokok seperti beras, listrik, minyak goreng, minyak tanah, gas dan barang-barang lain yang bersifat pokok. Pelayanan

jasa adalah pemberian atau pemenuhan kebuthan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat misalnya sarana transportasi, pendidikan, kesehatan, dan lain-lainnya.

Pemenuhan kebutuhan tersebut bisa dilakukan oleh pihak pemerintah sendiri, namun selain itu juga dapat dilakukan oleh pihak swasta, bahkan dapat terjadi suatu kerjasama antara pemerintah dan swasta dalam penyelenggaran pelayanan tersebut. Hal itu, tergantung dengan berbagai pertimbangan seperti sejauh mana keuntungan atau nilai positif apabila pelayanan tersebut diambil alih oleh salah satu lembaga tersebut (pemerintah atau swasta). Kerjasama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, harus berlandaskan pertimbangan-pertimbangan yang matang misalnya pengenaan biaya terhadap masyarakat, efektivitas pelayanan dan faktor pertimbangan yang lainya.

2.1.1.3. Asas-Asas Pelayanan Publik

Undang- Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pasal 4, menjelaskan bahwa asas-asas pelayanan publik terdiri dari :

1. Asas Kepentingan Umum
2. Asas Kepastian Hukum
3. Asas Kesamaan Hak
4. Asas Keseimbangan Hak dan Kewajiban
5. Asas Keprofesionalan
6. Asas Partisipatif
7. Asas Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif
8. Asas Keterbukaan
9. Asas Akuntabilitas
10. Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan
11. Asas Ketepatan Waktu dan Kecepatan
12. Asas Kemudahan dan Keterjangkauan

Asas kepentingan umum adalah pelayanan publik diselenggarakan atas dasar kepentingan masyarakat ramai (publik). Pelayanan tersebut ada karena masyarakat membutuhkan pelayanan tersebut. Kemudian, asas kepastian hukum adalah pelayanan publik diselenggarakan dengan hukum dan prosedural yang jelas. Kejelasan tentang hak-hak dan kewajiban pelayanan harus diatur secara jelas, sehingga memiliki kepastian hukum bagi masyarakat.

Asas kesamaan hak adalah tidak ada perbedaan perlakuan yang berbeda antara penerima layanan yang satu dengan yang lainnya. Seluruh masyarakat memiliki hak yang sama, tidak memendang golongan, agama, ras dan yang lain-lainnya. Selanjutnya adalah asas keseimbangan hak dan kewajiban adalah baik pemberi dan penerima pelayanan harus memenuhi apa yang mesti dilakukan antara kedua belah pihak (hak dan kewajiban). Kedua belah pihak dalam pelayanan harus menaati yang harus dipenuhi oleh kedua pihak, sehingga terjadi keseimbangan dan tidak terjadi ketidak adilan di antara belah pihak.

Asas keprofesionalan adalah pemberi atau penyedia layanan harus bersikap profesional, mampu melaksanakan pelayanan yang disediakan dan dijanjikan kepada penerima layanan dengan baik, lancar dan optimal. Bentuk dari keprofesionalan tersebut dapat dilihat dari minimnya kritik dari penerima layanan. Asas partisipatif adalah pelayanan publik juga harus mampu mendorong masyarakat untuk ikut serta dalam menyelenggarakan pelayanan yang baik. Keterlibatan masyarakat dalam pelayanan sangat diperlukan karena pemerintah memilki keterbatasan, agar pelayanan tersebut berjalan dengan baik.

Asas selanjutnya, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif adalah perlakuan yang sama kepada seluruh masyarakat dengan tidak memandang agama, usia, ras dan sebagainya. Asas keterbukaan adalah suatu pelayanan harus jelas diketahui oleh masyarakat bersifat terbuka tidak ada yang ditutup-tutupi, baik dari segi prosedural, standar pelayanan minimal (SPM), yang diinformasikan dengan jelas kepada masyarakat, sehingga masyarakat tahu mekanisme dan hak-hak yang dapat mereka peroleh.

Asas akuntabilitas adalah penyelenggara dan penyedia layanan harus bertanggung jawab atas apa yang mereka berikan kepada masyarakat. Penyelenggara dan penyedia tidak boleh menutup mata ketika terjadi suatu masalah pada saat pelayanan itu berlangsung atau sesudah pelayanan itu dilakukan. Kemudian, asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan adalah fasilitas yang baik harus dipenuhi dengan baik oleh pemerintah baik yang bersifat primer maupun sekunder. Mereka juga memiliki hak yang sama dengan yang lain untuk mendapatkan pelayanan yang optimal.

Asas ketepatan waktu adalah pelaksanaan pelayanan harus sesuai dengan apa yang telah dijadwalkan. Misalkan suatu tempat pelayanan mulai menerima pelayanan pada pukul 08.00 WIB, maka pada waktu itu juga tanpa terkecuali orang yang membutuhkan pelayanan harus segera dilayani, tanpa alasan apapun. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan adalah ciri-ciri dari pelayanan yang baik, optimal dan berkualitas. Unsur-unsur ini harus diupayakan oleh penyelenggara dan penyedia layanan agar pelayanan tersebut dapat memuaskan penerima layanan.

2.1.1.4. Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan publik adalah suatu pedoman pelayanan yang digunakan dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat (publik). Berdasarkan Undang- Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pasal 1 ayat 7, dijelaskan bahwa standar pelayanan publik adalah :

> "Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur".

Standar pelayanan publik digunakan sebagai pedoman penyelanggaraan pelayanan dan standar pelayanan publik juga sebagai suatu ukuran untuk menilai kualitas dari pelayanan tersebut. Pemberi layanan yang patuh kepada asas-asas dan prinsip-prinsip itu, maka semakin berkualitas pelayanannya. Kemudian, standar pelayanan juga sebagai jaminan kepada masyarakat akan janji pelayanan yang dibuat oleh penyedia/pemberi layanan. Masyarakat dalam hal ini dapat menagih janji tersebut secara hukum, karena ada norma hukum yang memayungi hal tersebut.

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat atau penerima layanan atas kinerja penyelanggara tersebut. Berdasarkan hal itu, Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2004 meliputi:

1. Prosedur pelayanan
2. Waktu penyelesaian
3. Biaya pelayanan
4. Produk layanan
5. Sarana dan Prasarana
6. Kompetensi petugas pelayanan

Prosedur pelayanan, merupakan aturan dalam tata cara dalam menyelenggarakan pelayanan. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang taat pada prosedur pelayanan. Standar pelayanan publik juga memuat waktu penyelesaian. Waktu penyelesaian harus memiliki kejelasan, sehingga penerima layanan akan tahu berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan pelayanan tersebut. Hal ini perlu dimuat agar ada kepastian dan menghindari dari praktek pungutan liar, agar pelayanan itu lebih optimal.

Biaya layanan juga harus jelas agar tidak ada pungutan-pungutan liar dari aparatur pemberi layanan akibat dari ketidaktahuan atau ketransparanan biaya pelayanan. Selanjutnya, produk layanan juga harus di muat dalam Standar Pelayanan Publik agar masyarakat tahu apa saja bentuk pelayanan yang disediakan oleh penyedia layanan tersebut. Hal ini, berperan sebagai bahan informasi tentang kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat tentang apa yang mereka butuhkan.

Pelayanan yang baik juga harus didukung oleh sarana dan parasana yang baik. Sarana dan prasarana sangat menentukan agar pelayanan berjalan dengan baik dan lancar, dikarenakan sarana dan prasarana adalah hal yang penting dalam hal penyelenggaraan pelayanan. Kompetensi pemberi layanan harus baik agar pelayanan berjalan dengan baik, masyarakat puas dan pelayanan menjadi berkualitas. Pembuatan standar pelayanan harus melibatkan dan mempertemukan

antara para *stakeholders*, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat agar terbentuk suatu standar pelayanan yang berkualitas yang sesuai dan memenuhi harapan masyarakat.

2.1.2. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas menurut Sinambela memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai yang dari konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvesional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti :

1. Kinerja (*performance*)
2. Keandalan (*reability*)
3. Mudah dalam penggunaan (*ease of use*)
4. Estetika (*esthetic*).

(Sinambela, 2010: 6).

Berdasarkan pengertian di atas bahwa kualitas memiliki dua definisi, yaitu : konvesional dan strategis. Definisi konvesional untuk memenuhi kualitas diperlukan beberapa hal, antara lain : kinerja, keandalan, mudah dalam penggunaan dan estetika. Definisi strategis kualitas dinyatakan bahwa : "kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*)" (Sinambela, 2010 : 6). Kualitas dari definisi strategis merupakan hal-hal yang diinginkan dan dibutuhkan pelanggan atau masyarakat. Masyarakat akan mendapatkan kepuasan dari pelayanan yang di berikan aparatur apabila terciptanya pelayanan yang baik itu memiliki kualitas. Definisi lain mengenai kualitas juga diungkapkan oleh Tjiptono bahwa definisi kualitas terdiri dari beberapa poin diantaranya:

1. Kesesuaian dengan kecocokan/ tuntutan
2. Kecocokan untuk pemakaian
3. Perbaikan/ penyempurnaan berkelanjutan
4. Bebas dari kerusakan/ cacat
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat.
6. Melakukan segala sesuatu secara benar dengan semenjak awal.
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

(Tjiptono, 2005 : 2)

Berdasarkan pengertian di atas kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasi itu terpenuhi. Jika persyaratan terpenuhi dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Kualitas yang baik dapat dilihat berdasarkan sudut pandang konsumen atau masyarakat bukan dari sudut pandang penyedia jasa.

Berdasarkan pengertian kualitas, baik yang konvesional maupun yang lebih strategis oleh Gaspersz dalam Sampara Lukman mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok :

1. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaaan aktraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
2. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

(Sinambela 2010 : 6-7)

Pelayanan yang diberikan agar berkualitas tentu saja kedua pengertian kualitas yang dimaksud harus terpenuhi. Negara berkembang umumnya tidak dapat memenuhi kedua kualitas tersebut sehingga pelayanan publik menjadi kurang memuaskan. Seharusnya aparatur dapat memenuhi pengertian kualitas yang diharapkan oleh masyarakat agar pelayanan publik bisa menjadi memuaskan.

Kualitas menurut Goesth dan Davis yang dikutip Tjiptono, mengemukakan bahwa kualitas diartikan "sebagai suatu kondisi dinamis dimana yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan" (Goesth dan Davis dalam Tjiptono, 2004:51).

Kualitas merupakan sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan (masyarakat). Pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk atau jasa sesuai dengan kebutuhan para pelanggan (masyarakat). Namun banyak kendalanya terutama pada kontak antara pelanggan dan penyedia layanan terhadap kualitas pelayanan itu sendiri. Pendapat lain yang dikemukakan oleh Lukman yang mengartikan kualitas adalah "sebagai janji pelayanan agar yang dilayani itu merasa diuntungkan" (Lukman, 2000:11).

Pengertian tersebut dapat diartikan bahwa penyedia pelayanan menjanjikan kepada masyarakat sehingga masyarakat mendapatkan keuntungan dari pelayanan tersebut. Janji pelayanan yang diberikan harus sesuai dengan keinginan masyarakat agar dinilai pelayanan itu baik. Sebaliknya janji pelayanan yang tidak terpenuhi oleh penyedia layanan maka akan dinilai tidak baik.

Hal yang perlu diperhatikan dalam kualitas pelayanan menurut Sedarmayanti antara lain :

1. Akurasi pelayanan.
2. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
3. Tanggung jawab.
4. Kelengkapan.
5. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan.
6. Variasi model pelayanan.
7. Pelayanan pribadi.
8. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan

(Sedarmayanti 2013 : 253)

Kualitas pelayanan dapat dinilai dari beberapa poin, yaitu : akurasi pelayanan, kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, tanggung jawab, kelengkapan, kemudahan dalam mendapatkan pelayanan, variasi model pelayanan, pelayanan pribadi dan kenyamanan dalam memperoleh pelayanan. Semua poin yang ada harus terlaksana agar terjadinya kualitas pelayanan yang baik. Jika salah satu poin tidak ada maka kualitas pelayanan akan menjadi kurang baik.

Terkait masalah kualitas pelayanan, Zeithaml menyatakan bahwa ”*Servqual is an emperically derived metode that may be used by a service organization to improve service quality*”. (kualitas pelayanan atau pelayanan yang berkualitas adalah sebuah metode perolehan empiris yang dimungkinkan dipergunakan oleh organisasi pelayanan untuk memperbaiki kualitas pelayanan) (Zeithaml, 1990:16). Organisasi pelayanan memerlukan sebuah metode agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini didapatkan dari pengalaman organisasi tersebut dalam melayani penerima layanan. Pelayanan yang diberikan organisasi kepada penerima layanan dengan metode yang baik akan menghasilkan pelayanan yang berkualitas.

Ibrahim berpendapat bahwa kualitas pelayanan publik merupakan “kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saaat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut” (Ibrahim, 2008: 22). Suatu kualitas merupakan konsep yang dinamis, karena untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Hal tersebut

dituntut untuk melakukan evaluasi tentang pelayanan yang telah diberikan. Jika produk, jasa, proses dan lingkungan baik maka pelayanan akan berkualitas.

Sinambela mengemukakan bahwa pada dasarnya pelayanan merupakan "usaha memuaskan masyarakat". Agar masyarakat merasa puas, dituntut kualitas pelayanan prima, yang tercermin dari:

1. Transparansi
2. Akuntabilitas
3. Kondisional
4. Partisipatif
5. Kesamaan hak
6. Keseimbangan hak dan kewajiban.

(Sinambela, 2010: 6)

Kualitas pelayanan prima dapat terpenuhi jika 6 poin tersebut dilakukan dengan baik. Masyarakat akan mendapat kepuasan dengan kualitas pelayanan prima yang diberikan oleh pemberi layanan. Jika salah satu poin tidak terlaksana maka kualitas pelayanan tersebut dapat dikatakan kurang baik. Oleh karena itu, pemberi layanan dituntut untuk memenuhi keinginan masyarakat.

Transparansi, yaitu "pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti" (Sinambela, 2010: 6). Pihak pemberi layanan memudahkan pelayanan kepada penerima layanan dengan keterbukaan dalam pelayanan. Keterbukaan ini dapat dilakukan pemberi layanan dengan cara memberikan informasi agar mudah dipahami oleh penerima layanan. Salah satu yang dapat diinformasikan kepada penerima layanan adalah prosedur tentang proses pelayanan.

Transparansi, memiliki makna keterbukaan dalam pelayanan. Makna keterbukaan menurut Herdiansayah, meliputi:

> "keterbukaan prosedural/tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta". (Hardiansyah, 2011:142)

Pelayanan akan menjadi transparan apabila pelayanan tersebut dinformasikan kepada para pelanggan/konsumen. Penyedia apabila ingin pelayanannya menjadi transparansi, maka pelayanan tersebut harus diinformasikan atau diberitahukan kepada para pelanggan/konsumen, baik itu dari segi waktu, biaya dan prosedur pelayanan. Bentuk dari penginfomasian pelayanan tersebut adalah pemberitahuan pelayanan melalui media informasi, seperti media televisi, koran, *website* dan media infromasi lainnya.

Akuntabilitas, yaitu pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan aturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik adalah penyelenggaraan publik yang bertanggung jawab kepada publik itu sendiri atas apa yang mereka lakukan kepada publik, khususnya dalam hal ini dalam hal pelayanan itu sendiri. Pertanggungjawaban itu dilakukan kepada masyarakat sebagai penerima layanan, dan kepada atasannya sebagai orang yang menyuruh.

Akuntabilitas menurut Mahsun, adalah:

> "suatu bentuk pertanggung jawaban yang dilakukan oleh oleh para pejabat atau aparat kepada masyarakat atas apa saja yang telah mereka lakukan. Adapun bentuk dari akuntabilitas itu terdiri dari *fiscal accountability, legal accountability, program accountability, process accountability* dan *outcome accountability*" (Mahsun, 2006:85).

Aparatur dalam setiap melakukan pelayanan kepada masyarakat harus mempertanggungjawabkan yang dilakukannya. Pertanggungjawaban ini memiliki beberapa bentuk untuk dipenuhi, diantaranya : pertanggungjawaban keuangan, pertanggungjawaban peraturan, pertanggungjawaban program, pertanggungjawaban proses dan pertanggungjawaban hasil dari layanan. Hal ini harus dilakukan agar penyelenggaraan pelayanan publik menjadi berkualitas.

Pertama, *fiscal accountability* adalah bentuk pertanggungjawaban oleh penyedia layanan kepada masyarakat terkait pemanfaatan keuangan yang diterima dari masyarakat. Kedua, *legal accountability* adalah bentuk pertanggungjawaban penyedia layanan terhadap undang-undang atau peraturan-peraturan layanan. Hal itu dilihat dari undang-undang atau peraturan-peraturan layanan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik oleh penyedia layanan. Ketiga, *program accountability* adalah bentuk pertangungjawaban tentang penyedia layanan berupaya mencapai program-program yang telah ditetapkan. Keempat, *process accountability* adalah bentuk pertanggungjawaban tentang berkaitan dengan peyedia layanan mengelola dan memberdayakan sumber-sumber potensi atau sarana dan prasarana pelayanan yang ada secara ekonomis dan efesien. Kelima, *outcome accountability* adalah bentuk pertanggung jawaban berkaitan dengan efektifis (hasil) dari layanan yang diberikan dapat bermanfaat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat.

Kondisional menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2013:20) adalah "sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh dengan prisnsip efektifitas dan efesiensi". Pelayanan yang diberikan harus ekonomis (terjangkau oleh masyarakat), dalam artian pengenaan

biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar. Hal ini dilakukan karena tujuan dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut.

Partisipatif yang diungkapkan Sedarmayanti (2013:248), yaitu "mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat". Penyedia harus memiliki cara agar masyarakat ikut berperan serta dalam pelayanan tesebut, misalkan mengajak masyarakat melalui media cetak dan elektronik. Penyedia layanan harus menyediakan wadah atau peran apa yang dapat menampung atau diperankan oleh masyarakat, sehingga masyarakat dapat ikut ambil bagian dan mejadi jelas peranannya di pelayanan tersebut.

Kesamaan hak, didefinisikan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 adalah "tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi". Penyedia layanan harus berlaku adil antara penerima layanan yang satu dengan penerima layanan lainnya. Penyedia layanan tidak boleh berlaku diskriminatif kepada para penerima layanan. Kesamaan hak tersebut dapat dilihat dari sikap perilaku pemberi layanan yang teguh pada prinsip-prinsip dan aturan pelayanan dan juga ditunjukan dengan perilaku tegas kepada penerima layanan tersebut tanpa ada perbedaan perlakuan antara penerima layanan satu dengan yang lainnya.

Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Menurut Ibrahim "hak dan kewajiban ini harus jelas dan diketahui dengan

baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya" (Ibrahim, 2008:19).

Pelayanan publik itu harus memiliki keseimbangan hak dan kewajiban. Hak penerima layanan dapat di berikan oleh pemberi layanan dengan sesuai yang diinginkan. Kewajiban penerima layanan harus dilakukan kepada pemberi layanan. Pelaksanaan keseimbangan hak dan kewajiban ini bertujuan untuk mendapatkan keadilan bagi penerima dan pemberi layanan.

Bentuk dari keseimbangan hak dan kewajiban adalah:

1. Kesesuaian pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemberi pelayanan kepada para penerima layanan, terhadap tarif atau gaji yang di pungut dan didapat.
2. Keseimbangan antara beban kerja aparatur pemberi layanan dengan gaji yang diterima.

(Ibrahim, 2008: 19)

Gaji adalah upah yang didapatkan oleh pemberi layanan atas kerja keras yang telah dilakukan. Pemberian gaji diberikan sesuai dengan apa yang pemberi layanan lakukan. Pemberian gaji yang setimpal dengan apa yang pemberi layanan lakukan menjadi sangat penting karena akan mempengaruhi hasil kerja yang diberikan. Pemberian gaji yang setimpal dengan kerja keras yang telah dilakukan sangat penting untuk diperhatikan. Begitu juga sebaliknya dengan penerima layanan, biaya yang telah dikeluarkan perlu dibalas dengan pemberian pelayanan yang optimal/pemberian pelayanan yang terbaik. Penerima layanan akan merasa puas dan setimpal atas sejumlah biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan pelayanan tersebut.

2.1.3. Peralihan Hak Atas Tanah

Peralihan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah memindahkan, sedangkan hak berarti benar. Jadi peralihan hak atas tanah adalah memindahkan atau beralihnya hak atas tanah dari satu pihak ke pihak lainnya lainnya. Peralihan hak atas tanah tersebut dapat dilakukan salah satunya melalui jual beli.

Penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain.

Pengertian lain tentang peralihan hak atas tanah, sebagaimana yang dikutip oleh Boedi Harsono (2008:333), peralihan hak atau pemindahan hak adalah perbuatan hukum yang tujuannya untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain (penerima hak). Peralihan hak atas tanah yaitu beralihnya atau berpindahnya hak kepemilikan sebidang tanah atau beberapa bidang tanah dari pemilik semula kepada pemilik yang baru karena sesuatu atau perbuatan hukum tertentu. Perbuatan hukum dapat diartikan sebagai setiap perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum yang menimbulkan akibat hukum.

Menurut CST Kansil (1986:119), bahwa "Segala perbuatan manusia yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang untuk menimbulkan hak dan kewajiban-kewajiban, misalnya membuat surat wasiat, membuat persetujuan-persetujuan dinamakan perbuatan hukum". Perbuatan hukum itu terdiri dari:

a. Perbuatan hukum sepihak, yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu pihak saja dan menimbulkan hak dan kewajiban pada satu pihak

pula, misalnya pembuatan surat wasiat, dan pemberian hadiah sesuatu (benda).

b. Perbuatan hukum dua pihak, ialah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua pihak dan menimbulkan hak dan kewajiban-kewajiban bagi kedua pihak (timbal balik) misalnya membuat persetujuan jual beli, sewa menyewa dan lain-lain.

(CST Kansil, 1986:119)

Jual beli atas tanah merupakan perbuatan hukum dua pihak, yaitu pihak penjual dengan pembeli tanah. Penjual berkewajiban memberikan sertifikat tanahnya kepada pembeli sebagai tanda kepemilikan tanah yang baru sedangkan pembeli berhak menerima sertifikat tersebut. Penjual berhak menerima pembayaran harga atas tanah yang dia miliki, sedangkan penjual berkewajiban membayar harga atas tanah tersebut. Perbuatan hukum jual beli tersebut mengakibatkan peralihan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli.

2.1.3.1. Hak Milik

Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria menjelaskan bahwa hak milik adalah “hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”. Salah satu kekhususan dari Hak Milik ini tidak dibatasi oleh waktu dan diberikan untuk waktu yang tidak terbatas lamanya yaitu selama hak milik ini masih diakui dalam rangka berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria. Selama pemegang haknya masih memenuhi hak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik, maka hak milik tersebut tetap berlaku. Sebaliknya, kalau pemegang haknya tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek hak milik maka hak milik tersebut menjadi dihapus.

2.1.3.2. Jenis-Jenis Cara Peralihan Hak Atas Tanah

Jenis-jenis cara peralihan hak atas tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diantaranya adalah peralihan hak atas tanah melalui :

1. jual beli,
2. tukar menukar,
3. hibah,
4. lelang,
5. waris
6. pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*)
7. pembagian hak bersama,
8. penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi (*merger*) dan
9. perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.

Berbeda dengan beralihnya hak atas tanah karena pewarisan tanpa wasiat yang terjadi karena peristiwa hukum dengan meninggaknya pemegang hak, dalam perbuatan hukum pemindahan hak, hak atas tanah yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain. bentuk pemindahan haknya dapat berupa : Jual beli adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik oleh penjual kepada pembeli yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli; Tukar menukar adalah tukar menukar antar bidang tanah yang satu dengan bidang tanah yang lain, dalam tukar menukar ini bisa ada unsur uang dengan suatu pembayaran yang merupakan kompensasi kelebihan atas nilai/ harga tanah yang satu dengan yang lainnya, bisa juga tanpa ada unsur uang karena nilai tanah yang satu dengan yang lainnya sama; Hibah adalah suatu perjanjian penghibah, diwaktu hidupnya dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan penerima hibah yang menerima penyerahan itu; Lelang adalah penjualan hak atas tanah yang terbuka untuk umum dengan

penawaran harga secara tertulis dan atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi yang didahului dengan pengumuman lelang; Pewarisan adalah berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya sebagai pewaris kepada pihak lain sebagai ahli waris karena pemegang haknya meninggal dunia; Pemasukan dalam perseroan yang menyebabkan hak atas tanahnya berubah menjadi atas nama perseroan dimana seseorang tersebut menyerahkan tanahnya sebagai setoran modal dalam perseroan tersebut; Pembagian hak bersama adalah hak yang ada terdaftar atas nama bebertapa nama sehingga untuk lebih memperoleh kepastian hukum para pihak melakukan pembagian atas bidang tanah yang mereka miliki bersama-sama; dan Penggabungan atau peleburan perseroan adalah ikut beralihnya hak atas tanah yang merupakan asset perseroan yang diambil alih tersebut.

2.1.3.3. Jual Beli Tanah

Jual beli yang dimaksudkan disini adalah jual beli hak atas tanah. Alam praktik disebut jual beli tanah. Secara yuridis, yang diperjualbelikan adalah hak atas tanah bukan tanahnya. Memang benar bahwa tujuan membeli hak atas tanah adalah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan menggunakan tanah.

Berkenaan dengan pengertian jual beli tanah, Boedi Harsono yang dikutip Urip Santoso (Harsono dalam Santoso, 2011:360) menyatakan bahwa pengertian jual beli tanah adalah “perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga pembeli menyerahkan harganya kepada penjual. Jual beli yang

mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli itu termasuk dalam hukum agraria atau hukum tanah". Pengertian jual beli tanah menurut Boedi Harsono yang dikutip Urip Santoso (Harsono dalam Santoso, 2011:360), "ruang lingkup objeknya terbatas hanya pada hak milik atas tanah".

Jual beli tanah adalah pembeli membeli hak milik atas tanah yang dimiliki penjual. Penjual menyerahkan hak milik atas tanahnya setelah pembeli membayar harganya. Jual beli tanah ini bertujuan agar kepemilikan tanah penjual beralih kepada pembeli. Beralihnya hak milik atas tanah penjual kepada pembeli dalam jual beli tanah ini menimbulkan perbuatan hukum.

2.2. Kerangka Pemikiran

Pelayanan publik merupakan suatu kegiatan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bentuk pelayanan barang, jasa dan administratif. Tujuan dari pelayanan publik ini untuk memuaskan pelanggan sesuai dengan kebutuhan yang diharapkannya. Penerima layanan akan mendapatkan kepuasan dari pemberi layanan apabila pelayanan publik ini berkualitas.

Kualitas pelayanan dapat dinilai dengan 6 model menurut Sinambela yang perlu diperhatikan, yaitu: Pertama, Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti. Hal-hal yang berkaitan dengan transparansi pelayanan meliputi keterbukaan prosedural/tata cara, persyaratan, kejelasan satuan kerja/pejabat yang bertanggung jawab dalam

pemberi pelayanan umum, kejelasan waktu penyelesaian, kejelasan rincian biaya/tarif, kejelasan hak-hak masyarakat.

Kedua, Akuntabilitas, yaitu pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan aturan perundang-undangan. Akuntabilitas dapat diartikan juga sebagai suatu bentuk pertanggung jawaban yang dilakukan oleh oleh para pejabat atau aparat kepada masyarakat atas apa saja yang telah mereka lakukan. Ruang lingkup dari akuntabilitas adalah pertanggungjawaban keuangan, bentuk pertanggungjawaban terkait pemanfaatan keuangan yang diterima dari masyarakat. Pertanggungjawaban aturan, berkaitan dengan kepatuhan aparatur pelayanan dalam mematuhi peraturan-peraturan pelayanan yang berlaku. Pertanggungjawaban program, berkaitan dengan upaya mencapai program-program yang telah ditetapkan. Pertanggungjawaban proses, berkaitan dengan pengelolaan dan pemberdayakan sumber-sumber yang ada secara ekonomis dan efesien. Pertanggungjawaban hasil, berkaitan dengan pertanggungjawaban terhadap efektifitas pelayanan yang diberikan oleh penyedia atau pemberi layanan.

Ketiga, Kondisonal, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh dengan prinsip efektifitas dan efesiensi. Unsur yang diperhatikan adalah kewajaran dalam menetapkan pungutan biaya, penyesuaian pemungutan biaya sesuai kondisi dan kemampuan masyarakat, kesesuaian pemungutan biaya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keempat, Partisipatif, yaitu pelayanan yang mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipasi dapat dilihat dari besarnya peran masyarakat terhadap pelayanan tersebut, metode dan instrumen yang digunakan untuk menumbuhkan dan meningkatkan partisipasi, kecocokan antara instrumen yang disediakan dengan peran yang dapat dimainkan oleh masyarakat.

Kelima, Kesamaan Hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana perilaku aparatur pelayanan memberikan pelayanan antara masyarakat satu dengan yang lainnya.

Keenam, Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Hak dan kewajiban ini harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya. Hal tersebut dapat dilihat dari kesesuaian pelayanan yang diberikan terhadap tarif yang di pungut dari masyarakat atau gaji yang diperoleh dan keseimbangan antara beban kerja aparatur pelayanan gaji yang diterima.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Kualitas pelayanan adalah kepuasan masyarakat terhadap upaya proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli yang dilakukan oleh petugas di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

2. Kantor Pertanahan Kota Bandung adalah instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, yang dipimpin oleh seorang kepala kantor, berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Barat yang memberikan pelayanan peralihan hak tanah kepada masyarakat yang berlokasi di Jalan Soekarno Hatta No. 586 Kota Bandung.
3. Kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung adalah pelaksanaan pelayanan publik peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli yang dilakukan aparatur dalam memberikan pelayanan di bidang pertanahan agar dapat berjalan dengan efektif dan efisien, sehingga dalam pelaksanaannya perlu ada meliputi :

1. Transparansi, yaitu pelayanan peralihan hak yang disediakan oleh Kantor Pertanahan Kota Bandung yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh para masyarakat yang membutuhkan informasi mengenai peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung. Bentuk-bentuk ketransparansian pelayanan peralihan hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kota Bandung tersebut meliputi:
   a. Prosedural dan persyaratan adalah suatu bentuk tindakan keterbukaan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Bandung mengenai tata cara atau syarat-syarat yang harus dilalui dan dipenuhi untuk

mendapatkan pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli oleh masyarakat.

b. Satuan kerja atau pejabat adalah adanya keterbukaan aparatur Kantor Pertanahan Kota Bandung yang bertanggung jawab terhadap pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli yang diberikan kepada masyarakat di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

c. Waktu penyelesaian adalah kejelasan mengenai tempo pelayanan peralihan milik atas tanah melalui jual beli yang harus ditunggu oleh masyarakat di Kantor Pertanahan Kota Bandung sampai masyarakat tersebut mendapatkannya.

d. Rincian biaya atau tarif adalah suatu bentuk keterbukaan mengenai biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

e. Keterbukaan hak masyarakat adalah kejelasan mengenai hal- hal yang dapat dimiliki dan yang menjadi wewenang bagi masyarakat selama menunggu pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

2. Akuntabilitas, yaitu suatu tindakan keharusan atau kewajiban Kantor Pertanahan Kota Bandung dalam menanggung akibat dari pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli yang mereka tunggu di Kantor Pertanahan Kota Bandung tersebut. Ruang lingkup dari akuntabilitas meliputi:

a. Pertanggungjawaban keuangan adalah keharusan atau kewajiban Kantor Pertanahan Kota Bandung dalam menanggung akibat, terkait pemanfaatan keuangan yang diterima, baik dari masyarakat maupun dari pemerintah.

b. Pertanggungjawaban aturan adalah keharusan Kantor Pertanahan Kota Bandung untuk taat pada aturan yang berlaku dalam menjalankan pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli untuk masyarakat.

c. Pertanggungjawaban program adalah upaya Kantor Pertanahan Kota Bandung dalam mencapai program-program pelayanan peralihan milik atas tanah melalui jual beli yang telah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kota Bandung.

d. Pertanggungjawaban proses adalah keharusan atau kewajiban Kantor Pertanahan Kota Bandung untuk mengelola, menggunakan dan memberdayaan sumber-sumber daya yang dimiliki secara ekonomis dan efesien.

e. Pertanggungjawaban hasil adalah keharusan atau kewajiban Kantor Pertanahan Kota Bandung untuk mewujudkan pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli yang efektif bagi masyarakat di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

3. Kondisional, yaitu pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan aparatur Kantor Pertanahan Kota Bandung sebagai pemberi layanan dan pemohon

sebagai penerima layanan. Prinsip yang harus dipegang oleh pemberi dan penerima layanan meliputi :

a. Efisiensi adalah pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli dengan menggunakan biaya yang murah dan pelayanan yang diberikan oleh aparatur Kantor Pertanahan Kota Bandung tetap menghasilkan pelayanan yang sesuai dengan standar dan dapat memuaskan masyarakat.
b. Efektivitas adalah pengukuran tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan dalam pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

4. Partisipatif yaitu, pelayanan yang dapat mendorang peran serta masyarakat dalam penyelenggaran pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung. Partisipatif dapat dilihat dari :

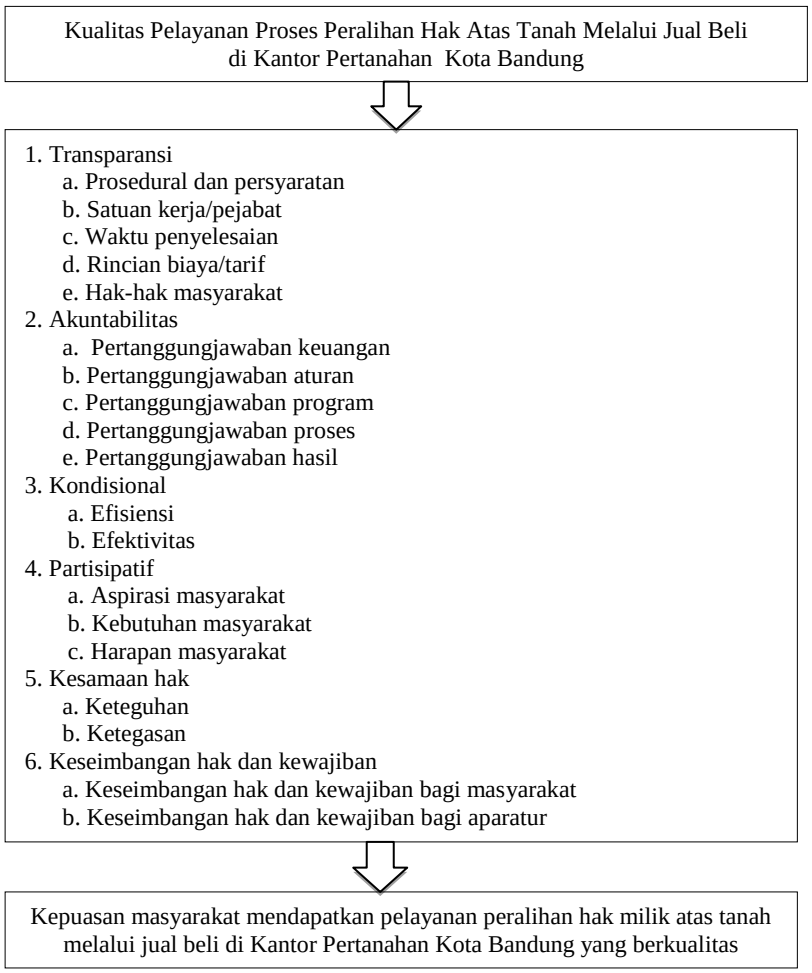
a. Aspirasi masyarakat adalah harapan dan tujuan masyarakat untuk keberhasilan Kantor Pertanahan Kota Bandung pada masa yang akan datang.
b. Kebutuhan masyarakat adalah suatu keinginan terhadap suatu benda atau jasa yang pemuasannya dapat dilakukan baik bersifat jasmani maupun rohani.
c. Harapan masyarakat adalah keinginan masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan proses peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung.

5. Kesamaan hak, yaitu tidak adanya perbedaan perlakuan pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli yang dilakukan oleh aparatur Kantor Pertanahan Kota Bandung terhadap masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Adapun kesamaan hak tersebut meliputi:
   a. Keteguhan adalah sikap kukuh aparatur Kantor Pertanahan Kota Bandung yang berpegang pada aturan, nilai moral dan prinsip-prinsip pelayanan dalam memberikan pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli kepada masyarakat.
   b. Ketegasan adalah perlakuan jelas tanpa membeda-bedakan yang ditunjukan oleh aparatur Kantor Pertanahan Kota Bandung dalam pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli kepada masyarakat.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli yang dijalankan mempertimbangkan aspek keadilan antara masyarakat sebagai penerima layanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli dan aparatur Kantor Pertanahan Kota Bandung sebagai pemberi pelayanan peralihan hak milik. Adapun keseimbangan hak dan kewajiban tersebut adalah :
   a. Keseimbangan hak dan kewajiban bagi masyarakat adalah setimpalnya kebutuhan yang dipenuhi terhadap keharusan menjalankan tanggung jawab yang harus dilakukan oleh masyarakat.

b. Keseimbangan hak dan kewajiban bagi aparatur adalah keseimbangan antara tanggung jawab pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli harus dipikul terhadap upah kerja keras yang diterima oleh aparatur.

Enam model di atas merupakan ukuran untuk menilai kualitas pelayanan peralihan hak milik atas tanah melalui jual beli di Kantor Pertanahan Kota Bandung. Berdasarkan uraian di atas dapat dibuat kerangka pemikiran seperti gambar berikut ini :

Gambar 2.1.
Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Diolah dari Sinambela, 2010 : 6)