

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Pendaftaran Tanah

Pendaftaran pertanahan sebagai salah satu upaya dari pemerintah Indonesia untuk melindungi hak milik warga negaranya agar dapat memberikan kepastian hukum atas hak milik tanah bagi setiap warganya. Hak milik adalah Hak turun temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain pengertian ini didasarkan pada pasal 20 Undang Undang Pokok Agraria¹.

1. Pengertian Pendaftaran Tanah dan Tujuannya

Banyak tokoh yang menyampikan pemikiran dan pendapatnya mengenai Pengertian Pendaftaran tanah, salah satunya adalah Boedi Harsono, menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah adalah

“suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur yang meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian data fisik dan yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang – bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat tanah sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milki atas satuan rumah susun saserta hak tetentu yang membebaninya² .

¹Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya**, Jilid Hukum Tanah Nasional , Djembatan, Jakarta ,2004,hlm.556

²*Ibid*, Hlm. 474.

Pengertian pendaftaran tanah menurut pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah³

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah, 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”.

Pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan pada asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Pendaftaran tanah yang merupakan tugas dari pemerintah Indonesia yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan, Tujuan dari pendaftaran pertanahan Menurut Boedi Harsono yaitu⁴

a. Untuk memberikan suatu kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas sebidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, Serta kepada pemegang haknya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya

b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar

Jika melihat tujuan pendaftaran tanah berdasarkan pada pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum hak

³ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang **Pendaftaran tanah**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997, Nomor 59.

⁴Boedi Harsono, *Ibid*, hlm 472.

atas tanah⁵.Dimana dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dijelaskan lebih lanjut tujuan dari pendaftaran tanah yaitu⁶

- “a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.”

Dalam hal ini kepastian hukum yang dimaksudkan dalam tujuan tersebut adalah meliputi kepastian hukum atas :⁷

- a. Kepastian dalam status hak (Jenis hak atas tanahnya)
- b. Kepastian atas subyek haknya(Pemegang hak)
- c. Kepastian Obyek Hak (Letak, kuas, dan batas batasnya)

Selanjutnya pendapat dari Ign. G. Susila mengenai adanya kepastian dari adanya pendaftaran tanah, yaitu meliputi kepastian terhadap⁸

- a. Kepastian atas hak atas tanah, artinya dengan didaftarakannya hak atas tanah, maka akan diketahui status hak dari tanah tersebut, apakah status tanahnya itu hak milik, hak guna usaha, hak guna pakai.

⁵Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 **Tentang Peraturan dasar Pokok Pokok Agraria** pasal 19 ayat 1.

⁶Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 **Tentang Pendaftaran tanah**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997, Nomor 59.

⁷ Urip Santoso, **Pendaftaran Dan Peralihan Hak Tas Tanah**, kencana Prenada Media Group, Jakarta , 2014, hlm.19

⁸ IGN.G Susila ,SH.,M.kn, **Kejahatan Sertifikat Tanah Ganda**, UB Press, Malang, 2014,hlm.111

b. Kepastian atas subyek dari hak tanahnya. Artinya dengan didaftarkannya hak atas tanah akan diketahui siapakah yang menjadi pemiliknya. Kepastian tentang subyek haknya sangat diperlukan karena perbuatan mengenai tanah tersebut pada asalnya hanya menimbulkan akibat yang dikehendaki jika dilakukan oleh pemiliknya sendiri.

c. Kepastian obyek haknya, artinya dengan didaftarkannya hak atas tanahnya akan diketahui dengan pasti dimana letaknya, luas dan batas-batasnya. d. Kepastian hukumnya, artinya dengan didaftarkannya hak atas tanah akan dapat diketahui wewenang dan kewajiban bagi pemilik hak atas tanah tersebut.

Pendapat Sir Charles Fortescue, yang ditulis dalam buku *Kejahatan sertifikat tanah ganda*, mengemukakan mengenai hal-hal di perlukan dalam pendaftaran tanah yang diuraikan sebagai berikut⁹:

a. *Security*, yaitu bertolak dari kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah tersebut ataupun meningkatkan tanah tersebut untuk suatu jaminan atas uang (hutang)

b. *Simplicity*, yaitu suatu pendaftaran tanah harus dibuat sederhana agar setiap orang dapat mengerti dengan mudah.

c. *Accuracy*, yaitu bahwa setiap pendaftaran tanah harus dilaksanakan dengan teliti, sehingga dapat berjalan dengan efektif.

d. *Expedition*, Yaitu pendaftaran tanah harus dilaksanakan dengan lancar dan segera untuk menghindari suatu hal yang tidak jelas yang bisa berakibat berlarut larut dalam proses tersebut.

⁹IGN.G Susila, SH., M.kn, *Ibid*, hlm.21-22.

e. *Cheapness* yaitu suatu pendaftaran tanah diharapkan dapat dilaksanakan dengan biaya yang murah.

f. *Suitability to circumstances*, yaitu suatu pendaftaran tanah pengadaan dan pelaksanaannya harus tetap berharga sekarang maupun dikemudian hari.

g. *Completeness Of The Record*, maksudnya dalam pendaftaran tanah harus dilakukan suatu perekaman data data dengan lengkap, terutama pada tanah yang belum terdaftar, dan pendaftaran dari setiap tanah berdasarkan pada keadaan yang riil pada waktu didaftarkan.

Dari beberapa point yang disebutkan diatas bahwa dapat disimpulkan bahwa pendaftaran pertanahan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional harus memperhatikan dengan baik peraturan, kebijakan, teknis pengukuran dan ketentuan lainnya dalam bidang pertanahan sehingga pendaftaran tanah dilaksanakan dengan teratur terencana dan dapat diawasi.

Pendaftaran pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan undang-undang pokok agraria meliputi pengukuran, pemetaan, pembukuan atas tanah, pemberian hak atas tanah pendaftaran hak hak atas tanah, dan juga pemberian surat surat tanda bukti kepemilikan hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, pendaftaran tanah dilaksanakan dengan mempertimbangkan keadaan negara dan masyarakat serta keadaan ekonomi dan sosial dari negara¹⁰

¹⁰Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 **Tentang Peraturan dasar Pokok Pokok Agraria** pasal 19 ayat 2 dan ayat 3

Ayat (2) : Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi: Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
Ayat (3) : Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan

2. Asas Pendaftaran Tanah

Terdapat tiga pengertian asas dalam kamus Bahasa Indonesia yaitu sebagai berikut¹¹:

- a. Dasar , alas , pedoman.
- b. Suatu kebenaran yang menjadi pokok atau tumpuan berfikir (berpendapat dan sebagainya).
- c. Cita - cita yang menjadi dasar

Asas merupakan dasar fundamen yang mendasari terjadinya , atau dasar dilaksanakannya sesuatu tindakan ataupun suatu kegiatan. Hal ini juga berlaku pada pendaftaran tanah, untuk itu pendaftaran tanah juga harus memiliki asas sebagai patokan dasar dalam melaksanakan pndaftaran tanah

Soedikno Mertokusumo menyatakan pendapatnya bahwa dalam pendaftaran tanah terdapat dua macam asas yaitu:¹²

a. Asas Specialist

Yaitu dalam asas ini suatu pendaftaran tanah diselenggarakan berdasarkan pada suatu peraturan perundang undangan tertentu , yang secara teknisnya menyangkut masalah pengukuran, pemetaan dan pendafatran peralihannya.

b. Asas Publisitas

masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraan menurut pertimbangan menteri Agraria.

¹¹ B. Hestu Cipto Handoyo, **Hukum Tata Negara Indonesia**, Cetakan I, Yogyakarta, Universitas Atmajaya, hlm.39

¹² Soedikno Mertokusumo, **Hukum dan Politik Agraria**, Karunika- Universitas Terbuka, Jakarta, 1988, hlm.99.

Di dalam asas ini diperkenankan bahwa dalam pendaftaran tanah di sertakan suatu data yuridis tentang siapa pihak yang menjadi subyek atas haknya, apa nama hak atas tanahnya, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanan pada tanah tersebut.

Berdasarkan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Bahawa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan 5 Asas Yaitu:¹³

“a. Asas sederhana

dalam asas ini pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas aman

dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.

c. Asas terjangkau

dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

d. Asas mutakhir

dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini juga menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

e. Asas Terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka”

¹³ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 nomor 59.

B.Kajian Umum Tentang Sertipikat Tanah

Setiap warga negara Indonesia yang telah mendaftarkan tanahnya, maka hak milik atas tanah yang mereka miliki sudah dapat dilindungi secara hukum dan telah mendapat kepastian hukum, hal ini dibuktikan dengan diberikannya sertipikat kepada pemegang hak milik tersebut. Kekuatan pembuktian sertipikat yang dimiliki oleh pemegangnya yaitu sertipikat tersebut merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan yuridis yang termuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan¹⁴. Sertipikat tanah sebagai alat bukti sah kepemilikan tanah, dalam hal ini memiliki sifat terkuat, terpenuh dan turun - temurun.¹⁵

Pendaftaran pertanahan yang merupakan tugas pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi hak milik tanah setiap warga negara Indonesia juga sebagai sarana untuk meningkatkan peranan pemerintah dalam hal pelayanan publik.

Fungsi dari sertipikat hak atas tanah berdasarkan pada pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah disebutkan¹⁶

“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

¹⁴Boedi harsono, *Ibid*, hlm 478

¹⁵IGN.G Susila, SH., M.kn. *Opcit*, hlm.2

¹⁶Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang **Pendaftaran tanah**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59

Sertipkat tanah juga dapat digunakan oleh masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan hidup. Menurut Adrian Sutedi sertipikat hak atas tanah berfungsi untuk memberikan suatu kepercayaan bagi pihak bank atau bagi pihak kreditur sebagai alat pemberi jaminan utang kepada pemilik sertipikat hak milik tersebut¹⁷

C. Kajian Umum Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan salah satu program yang diadakan oleh pemerintah Indonesia yang dikoordinasikan langsung oleh kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional, yang pelaksanaannya diselenggarakan oleh Badan pertanahan Nasional di seluruh wilayah Indonesia.

Dasar pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pembiayaan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini di biaya dengan DIPA (Daftar Isian Penyelenggara Anggaran) Kantor Pertanahan Kab. Malang Tahun Anggaran 2017.

Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menurut pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional

¹⁷Adrian Sutedi, **Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak**, Cipta Jaya, Jakarta, 2006, hlm.27.

Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah¹⁸

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”

Obyek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berdasarkan pasal 3 ayat (2), Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yaitu¹⁹.

“Meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak, baik merupakan tanah aset Pemerintah/Pemerintah Daerah, tanah Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, tanah desa, Tanah Negara, tanah masyarakat hukum adat, kawasan hutan, tanah obyek landreform, tanah transmigrasi, dan bidang tanah lainnya”.

Berdasarkan pada pasal tersebut objek dari pendaftaran tanah sistematis lengkap meliputi seluruh bidang tanah tanah tanda kecuai, seperti bidang tanah milik orang perorangan maupun tanah milik pemerintah.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ini merupakan suatu program yang bertujuan untuk mempermudah masyarakat dalam mendaftarkan

¹⁸ Pasal 1 ayat 2, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1127

¹⁹ Pasal 3 ayat 2, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1127

tanah dan membuat sertipikat tanah, baik sertipikat bagi rumah tinggal maupun untuk tanah pertanian, dan perkebunan.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (6), Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pendaftaran Tanah sistematis lengkap ini dilakukan dengan beberapa cara yaitu²⁰

- a. Program Nasional Agraria/ Program Daerah Agraria (PRONA/PRODA);
- b. Program Lintas Sektor;
- c. Kegiatan dari Dana Desa;
- d. Kegiatan massal swadaya masyarakat;
- e. Program atau kegiatan sertifikasi massal redistribusi tanah obyek *landreform*, konsolidasi tanah, dan transmigrasi; atau
- f. Kegiatan massal lainnya, gabungan dari beberapa atau seluruh kegiatan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf e, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Dari kelima cara pendaftaran tanah sistematis lengkap tersebut yang diterapkan adalah pendaftaran tanah dengan Prona dan LINTOR Untuk Prona objeknya meliputi seluruh bidang tanah dan LINTOR (Lintas Sektor) meliputi seluruh hak atas pertanian, perikanan dan untuk keperluan usaha kecil menengah (UKM). Selanjutnya melalui kegiatan dari dana desa, kegiatan massal swadaya masyarakat, serta kegiatan masl lainnya, gabungan dari beberapa atau seluruh kegiatan.

D. Kajian Umum Tentang Pelayanan Publik

²⁰ Pasal 3 ayat 6, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1127

Pelayanan publik sebagai satu dari sekian fungsi utama dari pemerintah sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas pengadaan dari barang dan jasa yang diperlukan oleh masyarakat.²¹

Dalam menjalankan tugas pelayanan publik, para penyelenggara pemerintahan harus berdiri di atas dua landasan, yakni asas legalitas dan AUPB. Khusus terkait dengan AUPB, satu kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika di dalamnya ada unsur sewenang-wenang²². Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pelayanan publik dilekatkan hubungannya dalam pasal 28D ayat 1 yaitu “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama dalam pemerintahan.”

Pelayanan publik Menurut pasal 1 ayat (1) Undang undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah²³

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

Menurut pendapat Moenir mengenai pelayanan dalam bukunya manajemen pelayanan publik, yaitu Suatu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain yang langsung²⁴

²¹ Adrian Sutedi, **Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik**, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm147.

²² Sufriadi (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta), Juni 2014, **“TANGGUNG JAWAB JABATAN DAN TANGGUNG JAWAB PRIBADI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA”**, *Jurnal Yuridis* Vol. I No. 1, hlm 66.

²³ Pasal 1, Undang –Undang No. 25 Tahun 2009 tentang **Pelayanan Publik**.
Lembagaan Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112

Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih pengertian Pelayanan Publik adalah²⁵

“Segala bentuk jasa pelayanan , baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada perinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, didaerah dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang undangan.”

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bermacam-macam, maka jenis jenis pelayanan publik yang adapun terdiri atas berbagai macam, menurut Hardiansyah jenis pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah terbagi dalam 3 kelompok yaitu ²⁶

1. Pelayanan Administratif

Pelayanan administratif adalah pelayanan yang berupa peyediaan berbagai dokumen yang diperlukan oleh publik misalnya pembuatan kartu tanda penduduk(KTP), Sertipikat tanah, akta kelahiran, akta kematian, buku kepemilikan kendaraan bermotor(BPKB), surat Tanda Kendaraan (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspur, dan lain sebagainya.

2. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jenis barang yang menjadi kebutuhan publik misalna jaringan telpon, penyediaan tenaga listrik, penyediaan air bersih.

3. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya pendidikan tinggi dan menengah,

²⁴A.S.Moenir, **Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia**, 2014, Bumi aksara, Jakarta, hlm.16-17

²⁵Raminto dan Atik Winarsih, **Manajemen Pelayanan**, 2007, Pustaka Belajar, Yogyakarta,hlm.3-4.

²⁶Hardiansyah , **Kualitas Pelayanan Publik** ,Gava Media, Yogyakarta,2011,hlm.23

pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, jasa pos, sanitasi lingkungan, persampahan, penanggulangan bencana pelayanan sosial.

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional, untuk itu kualitas pelayanan publik harus dilakukan dengan menerapkan²⁷

1. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2. Akuntabilitas

Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

4. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.

6. Keseimbangan Hak dan kewajiban

²⁷Sinambela, Lijan Poltak,dkk. **Reformasi Pelayanan Publik**. Bumi Aksar, Jakarta, 2008,hlm6.

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing- masing pihak.

Dalam memberikan suatu pelayanan publik harus diberikan suatu pelayanan yang berkualitas. Menurut A.S Moenir Pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu.²⁸

Dalam suatu negara demokrasi penyelenggaraan pelayanan publik menurut pendapat Lenvine, harus memenuhi tiga indikator yaitu ²⁹

1. Responsivitas, adalah daya tanggap penyedia jasa terhadap harapan, keinginan, aspirasi, maupun tuntutan penggunaan layanan.
2. Responsibilitas, adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dapat dilakukan sesuai dengan prinsip prinsip atau ketentuan dalam administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
3. Akuntabilitas, adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan Stackholders dan norma norma yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan pada pasal 4 undang undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan pada asas sebagai berikut³⁰

“1. Kepentingan Umum

²⁸A.S.Moenir , **OpCit**, hlm 204.

²⁹Pendapat Lenvine dikutip, Sirajuddin,dkk, **Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan keterbukaan informasi**, Setara Press, Malang, 2012.hlm41.

³⁰Sirajuddin, dkk.2011,**Hukum Pelayanan Publik Berbasis partisipasi dan keterbukaan Informasi**, Malang:Setara Press, hlm.42.

yaitu suatu pelayanan publik diselenggarakan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan atau kelompok melainkan harus demi masyarakat luas.

2. Kepastian hukum

yaitu dengan adanya penyelenggaraan pelayanan publik harus terwujud hak dan kewajiban dari masing masing pihak

3..Kesamaan Hak

Artinya dalam pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

4.Keseimbangan hak dan Kewajiban

artinya dalam pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan , baik oleh pemberi apatmaupun penerima pelayanan

5.Keprofesionalan

artinya pelaksanaan pelayanan harus memiliki kompetensi sesuai dengan bidang tugasnya

6.Partisipatif

artinya peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan dari masyarakat

7. Persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif

artinya setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil

8. Keterbukaan

artinya setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi tentang pelayanan yang diinginkan.

9. Akuntabilitas

artinya proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan peraturan perundang undangan , fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok.

10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan,

artinya adanya pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan”

E. Kajian Umum Tentang Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas secara etimologi berasal dari kata efektif sebagai terjemahan dari kata *effective* yang berasal dari bahasa Inggris yang dalam bahasa Indonesia memiliki arti “Berhasil”, dan dalam bahasa Belanda dikenal *effectief* yang memiliki makna berhasil guna³¹.

³¹ Nurul Hakim, **Efektivitas Pelaksanaan Sistem Arbitase dan Alternatif penyelesaian Sengketa Dalam Hubungannya dengan Lembaga Peradilan.** www.badilag.net.

Secara umum kata efektivitas memiliki arti tercapainya suatu keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan, Jika hasilnya semakin mendekati sasara, maka makin tinggi juga tingkat efektivitasnya.³²

Teori efektivitas hukum, dalam teori membicarakan mengenai sejauh mana hukum dapat bekerja dimasyarakat, seperti ditaati atau tidaknya hukum tersebut. Jika hukum tersebut ditaati oleh sebagian besar masyarakat maka dapat dikatakan hukum tersebut dapat berjalan dengan efektif

Teori efektivitas hukum membicarakan daya kerja hukum dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk patuh terhadap hukum. Hukum dapat berjalan dengan efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan baik. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Menurut Soerjono Soekanto efektivitas hukum itu dapat ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa, taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup³³.

³² Sondang P. Siagian , **Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja** , Rineka Cipta, Jakarta , 2002, hlm.24.

³³ Soerjono Soekanto, **Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi**, Remaja Karya, Bandung, 1985, hlm.7.

Teori efektivitas hukum menurut pendapat Soerjono Soekanto , hukum dapat berjalan dengan efektif ditentukan oleh faktor, dimana antara kelima faktor ini saling berkaitan erat dari yaitu³⁴

1. Faktor hukumnya sendiri (Perundang - undangan)

Hukum (peraturan) sebagai salah satu faktor penentu efektivitas hukum, dalam hal ini hukum dapat memberikan fungsinya untuk mencapai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Tetapi dari ketiga fungsi hukum tersebut sering terjadi pertentangan, antara fungsi kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum bersifat konkret dan wujudnya nyata, dan keadilan yang bersifat abstrak. Suatu penegakan hukum tidak hanya dilihat dari sisi kepastian hukumnya saja atau melihat dari sisi isi peraturan perundang undangan saja, tetapi juga harus dilihat dan ditegakkan dari sisi keadilannya, karena akan lebih baik jika hukum secara bersama sama dapat memberikan fungsi kepastian hukumnya dan juga keadilan, dibandingkan hanya terpenuhi keadilan saja atau kepastian hukum saja.

Dalam hal ini Soerjono Soekanto mengemukakan pendapatnya mengenai tolak ukuran efektivitas dari faktor hukum yaitu³⁵ :

- a. Peraturan yang ada dan mengatur segala bidang kehidupan harus sudah cukup sinkron, dimana secara hierarki peraturan tidak ada pertentangan
- b. Peraturan yang ada dan mengatur segala bidang kehidupan tersebut sudah cukup statis

³⁴Soerjono Soekanto , Faktor **Faktor yang memengaruhi Penegakan Hukum**, PT. Raja Grafindo Persada , Jakarta 2008, hlm.8.

³⁵Soerjono Soekanto, **Penegakan Hukum** , Bina Cipta, Bandung, 1983, hlm.80.

c. Penerbitan peraturan tertentu yang sudah ada telah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

d. Secara kualitatif dan kuantitatif ketersediaan peraturan yang mengatur segala bidang kehidupan sudah mencukupi.

2. Faktor Penegak hukumnya, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukumnya.

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian-bagian dari *law enforcement* dapat berupa aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional³⁶.

Aparat penegak hukum adalah Institusi penegak hukum dan aparat yang bertugas untuk menegakan hukum. Aparat penegak hukum antara lain kepolisian, kehakiman, kejaksaan, polisi pamoong praja, dan sipir lembaga pemasyarakatan. Dari beberapa penegak hukum tersebut telah diatur tugasnya masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap penegak hukum harus taat dengan peraturan yang perundang-undangan yang berlaku dan pada kode etik profesi penegak hukum yang diembannya, karena pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh para penegak hukum akan menghambat penegakan hukum dimasyarakat.

³⁶Soerjono Soekanto, **Pokok-pokok Sosiologi Hukum**, PT Raja Grafindo Persada, Bandung, 2007, hlm. 110.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh pada efektivitas hukum, yang ditinjau dari aparat penegak hukumnya akan tergantung pada hal hal berikut yaitu³⁷:

- a. Sampai sebatas mana petugas penegak hukum tersebut dapat diperkenankan untuk memberikan kebijaksanaan
- b. Sampai sejauh mana Petugas terikat pada peraturan yang ada.
- c. Sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga tegas antara batas batas kewenangannya.
- d. Sejauh mana petugas penegak hukum terikat oleh peraturan peraturan yang ada.

3. Faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegakan hukum.

Pada faktor yang ketiga yang berwujud sebagai sarana dan prasarana bagi aparat di dalam melakukan tugas dalam melakukan penerapan hukum agar dapat berjalan dengan efektif, dimana sarana dan prasarana tersebut haruslah terpelihara dengan baik, dan apabila ada sarana dan prasarana yang terkendala dapat segera di perbaiki agar tidak mengganggu kinerja penerapan hukum³⁸.

Sarana dan Prasarana dapat berupa organisasi yang baik, sumber daya manusia yang berkompeten, peralatan tugas yang mumpuni, sistem pembiayaan yang cukup dan tertata.

³⁷ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.* hlm.82

³⁸ Soerjono Soekanto, **Pokok-pokok Sosiologi Hukum**: PT Raja Grafindo Persada, Bandung, 2007, hlm 82

4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum itu diberlakukan atau diterapkan.

Masyarakat sebagai tempat dimana suatu hukum diterapkan dan juga tempat dimana hukum itu berasal, hukum juga ditegakkan agar masyarakat dapat merasakan kesejahteraan dari adanya hukum tersebut.

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang terdiri atas berbagai macam suku, adat, agama dan kebiasaan, sehingga memiliki cara tersendiri dalam menerima hukum yang di berlakukan oleh negara Indonesia, untuk itu suatu hukum harus diciptakan dengan memperhatikan keserasian antara norma hukum dengan nilai nilai dan keadaan yang ada di dalam masyarakat. Artinya efektif atau tidaknya hukum dimasyarakat bergantung pada kemauan dan kesadaran dari hukum dari masyarakatnya. Apabila kesadaran masyarakat terhadap hukum rendah maka akan mempersulit penegakan hukumnya. Untuk itu perlu adanya langkah sosialisasi yang melibatkan lapisan lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum, mengenai hukum tersebut agar dapat berjalan dengan baik.

5. Faktor Kebudayaan.

Faktor Kebudayaan sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan atas karsa manusia dalam pergaulan hidupnya. Faktor kebudayaan ini dititikberatkan pada suatu sistem nilai nilai yang menjadi pokok dari sebuah kebudayaan spritual atau non Material. Kebudayaan hukum dasarnya mencakup nilai nilai yang menjadi dasar dari suatu

hukum yang diberlakukan. Nilai nilai yang ada dalam kebudayaan merupakan bentuk abstrak dari norma yang dibuat dalam bentuk konkrit atau dalam bentuk peraturan perundang undangan.

Hukum memiliki pengaruh baik langsung maupun tidak langsung didalam mendorong terjadinya perubahan sosial dimasyarakat, Cara cara untuk memperngaruhi masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu dinamakan dengan *Social Engineering*³⁹

Pendapat lain mengenai teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh menurut Lawrence Friedman. Friedman membagi dalam tiga (3) komponen yaitu:⁴⁰

1.Substansi hukum(*substance rule of the law*).

Menurut pendapat Lawrence Friedmen aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substasinya dapat berupa aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem tersebut Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundag undangan yang berlaku yang memilki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi para aparat penegak hukum.

Substansi hukum juga mencakup seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik hukum

³⁹ Soerjono Soekanto, **Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum** , Rajawali Pers, Jakarta: 1982,hlm115.

⁴⁰Lawrence M. Friedman, **Sistem Hukum Prespektif Ilmu Sosial**, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm 15-17.

material maupun hukum forma, mengenai ketentuan institusi - institusi berperilaku.

2. Struktur hukum (*structure of the law*),

Menurut pendapat Lawrence Friedman struktur hukum terdiri atas yaitu jumlah dan ukuran pengendalian yurisdiksinya (yaitu termasuk pada jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga dapat berarti bagaimana badan legislatif diatur, mengatur juga apayang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur yang dikutimoleh kepolisian dan senagainya. Jadi struktur dalam hal ini terdiri dari lembaga hukum yang dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

3. Budaya hukum (*legal culture*),

Menurut Pendapat Lawrance Friedman budaya hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihadiri atau disalahgunakan. budaya hukum juga dapat diartikan sebagai sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, pemikiran, nilai, serta harapannya merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.

Budaya hukum juga erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat, semakin tinggi kesadaran hukum di dalam masyarakat maka akan tercipta suatu budaya hukum yang baik dan dapat berubah sesuai dengan pola pikir masyarakat mengenai hukum, dengan begitu dapat diartikan bahwa tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum