

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pengelolaan tanah khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan penguasaan dan Hak-Hak Atas Tanah diperlukan lembaga pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum antara pemegang hak dengan tanah, peralihan hak tanah, hak tanggungan atas tanah serta peralihan hak tan2ggungan. Selain itu pendaftaran tanah merupakan sumber informasi untuk membuat keputusan dalam pengelolaan pertanahan baik dalam penataan, penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Sampai saat ini Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) masih menjadi landasan hukum untuk menyelenggarakan pengelolaan pertanahan di Indonesia. Perubahan penyelenggaraan pengelolaan pertanahan tanpa melakukan perubahan kebijakan nasional pertanahan akan mengandung implikasi hukum yang dapat menyebabkan cacatnya produk hukum yang berkaitan dengan Hak Atas Tanah dan pendaftarannya.

Pasal 19 menugaskan Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 10 Tahun 1961) dan kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) yang

sampai saat ini menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.<sup>1</sup>

Demi upaya peningkatan pelayanan publik oleh Pemerintah, aparat negara dalam hal ini dititik beratkan kepada aparatur pemerintahan hendaknya memberikan pelayanan sebaik-baiknya, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa. Adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2021 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2021), diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap masyarakat di daerah.<sup>2</sup>

Pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat ke Daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah Daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan. Masalah birokrasi dalam mekanisme pendaftaran tanah menjadi salah satu kendala dalam proses pendaftaran tanah yang terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia. Apabila dalam sistem pendaftaran tanah terkait proses

---

<sup>1</sup> Supriadi, *Hukum Agraria, Edisi Ke V*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 152.

<sup>2</sup> *Ibid.*

mekanismenya berjalan lancar maka terdapat kemungkinan bahwa kegiatan pendaftaran tanah akan berjalan lancar. Unsur pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan akan dapat tercapai sehingga dapat mewujudkan terjaminnya perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah.<sup>3</sup>

Sejalan dengan tuntutan reformasi birokrasi, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berupaya untuk memperbaiki kualitas pelayanan dari waktu ke waktu. Peningkatan kualitas pelayanan dilakukan berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut UU Pelayanan Publik). 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/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Pasal 1 UU No. 25 Tahun 2009).<sup>4</sup> Namun pada kenyataannya, birokrasi publik sebagai pelayan rakyat masih belum seperti apa yang diharapkan. Di dalam praktik penyelenggara pelayanan publik di Kabupaten Kudus khususnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus masih banyak keluhan dan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan pertanahan seperti yang disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kudus, hal tersebut tentunya menunjukkan mendesaknya suatu pembaruan makna baik dari sisi substansi hubungan negara, masyarakat dan pemerintah, serta rakyat maupun perbaikan-

---

<sup>3</sup> Waskito, Hadi Arnowo, *Menyelenggarakan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, hlm. 3.

<sup>4</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2019, hlm. 19.

perbaikan didalam internal birokrasi publik itu sendiri yang dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.<sup>5</sup>

Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional menegaskan bahwa: Badan Pertanahan Nasional atau disebut dengan BPN adalah Lembaga Pemerintah non departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden serta dipimpin oleh seorang Kepala. Salah satu tugas penting BPN sebagaimana tersebut di atas adalah melaksanakan pengelolaan Sumber Daya Tanah secara utuh dan terpadu dengan memanfaatkan perkembangan teknologi sistem informasi dan manajemen modern. Kebijakan umum pengelolaan pertanahan merupakan penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus adalah unit Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten/Kota atau Wilayah Administrasi lain yang setingkat, yang melakukan pelayanan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Pelayanan utama yang diberikan adalah sertipikat tanah. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah salah satu instansi pemerintah yang berperan dalam pengelolaan tanah

---

<sup>5</sup> Pratomo Adi Wibowo, *Wawancara Pribadi*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, 23 Januari 2022.

yang ada di Indonesia yang juga berfungsi memberikan pelayanan umum dibidang pertanahan.<sup>6</sup>

Pada dasarnya Kantor Pertanahan sebagai unit kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan. Inilah yang menguatkan Kantor Pertanahan sebagai satu-satunya instansi pemerintah yang mengurus masalah pertanahan karena administrasi pertanahan adalah sebagian dari tugas-tugas pemerintah yang harus dilaksanakan secara baik dalam rangka menuju kesejahteraan rakyat Indonesia.<sup>7</sup>

Tercapainya jaminan kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah yang meliputi kepastian pemilikannya, kepastian letak dan batas-batasnya, serta kepastian haknya diperlukan proses administrasi yang tepat. Semua bidang tanah yang didaftar harus dibukukan, kemudian diterbitkan sebuah sertipikat tanah. Bagi tanah hak dilaksanakan melalui konversi, sedangkan tanah negara dilaksanakan melalui pemberian hak. Agar pengurusan tanah dapat tercapai tujuannya, maka penyelenggara pendaftaran tanah harus dapat menghasilkan:<sup>8</sup>

1. Tersedianya peta-peta pemilikan tanah atau kadaster melalui kegiatan pengukuran dan pemetaan.
2. Tersedianya daftar umum sebagai sarana pengendalian administratif yaitu daftar tanah, daftar nama, daftar surat ukur dan daftar buku tanah.
3. Pendaftaran hak-hak atas tanah serta peralihan dan pembebanannya.

---

<sup>6</sup> Profil BPN Kudus, [https://simpeg.atrbpn.go.id/simpeg\\_monev/profil/golongan/021216](https://simpeg.atrbpn.go.id/simpeg_monev/profil/golongan/021216), di akses 7 Januari 2022.

<sup>7</sup> *Loc. Cit.*

<sup>8</sup> Waskito, Hadi Arnowo, *Op. Cit.*, hlm. 3.

Beberapa hal diperlukan supaya kegiatan yang dilaksanakan memenuhi ketiga sasaran di atas yaitu penyelidikan riwayat penguasaan atau pemilikan dari semua bidang tanah yang dapat ditempuh melalui penelusuran berdasarkan bukti tertulis, kesaksian, pemasangan tanda batas, penelitian oleh panitia pemeriksa, dan pengumuman.

Tujuan utama pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanahnya. Jaminan kepastian hukum yang diberikan meliputi data yuridis dan data fisik. Data yuridis mengenai kepastian hukum siapa pemiliknya, apa haknya, dan ada tidaknya hak lain yang membebani di atasnya. Data fisik mengenai kepastian hukum dimana letak bidang tanahnya, batas dan luasnya serta untuk apa penggunaannya.<sup>9</sup>

Proses pelaksanaan pengurusan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus dijelaskan oleh Muniati selaku Kasubsi Pendaftaran Tanah, menjelaskan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah yaitu oleh Pemohon diawali dengan mengisi blanko permohonan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus yang terhimpun dalam satu map, berisikan formulir-formulir yang harus diisi oleh Pemohon dan melengkapi kelengkapan dokumen yang diperlukan.<sup>10</sup>

Setelah mengisi formulir yang telah disediakan dan melengkapi kelengkapan dokumen lainnya, pemohon mengajukan ke petugas loket untuk

---

<sup>9</sup> Irwan Soerojo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Jakarta, 2015, hlm. 3.

<sup>10</sup> Muniati, *Wawancara Pribadi*, Kasubsi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, 8 Desember 2021, Kudus.



diverifikasi dan pemohon melakukan pembayaran setelah dikeluarkan Surat Tanda Terima Dokumen (STTD) dan Surat Perintah Setor (SPS).<sup>11</sup>

Berikut ini daftar permohonan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus:

**Tabel 1.1 Permohonan Pekerjaan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus Tahun 2019-2021**

No.	Tahun Anggaran	Jumlah Pendaftaran
1.	2019	218.378
2.	2020	175.146
3.	2021	198.072

Sumber: Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus

Untuk memberikan pelayanan umum di bidang pendaftaran tanah kepada masyarakat, Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, memberlakukan sistem loket untuk meningkatkan kualitas pelayanan di bidang pertanahan yang terdiri dari:

1. Loket 1 : Informasi Pelayanan
2. Loket 2 : Penerimaan Berkas Permohonan
3. Loket 3 : Pencetakan Kwitansi
4. Loket 4 : Penyerahan Sertipikat

Berkaitan dengan pelayanan umum tersebut di atas, maka pelayanan di bidang pendaftaran tanah agar bisa sesuai dengan standar pelayanan menurut peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 yaitu:

<sup>11</sup> Muniati, *Wawancara Pribadi*, Kasubsi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, 8 Desember 2021, Kudus.

“Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Talcott dalam buku Soetandyo Wignjosoebroto, mengemukakan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik, setiap masyarakat selalu merupakan suatu kesatuan politik, artinya masyarakat senantiasa berusaha untuk mencapai berbagai tujuan yang dianggapnya baik. Dalam rangka pencapaian tersebut, masyarakat akan bergerak sebagai suatu kesatuan. Semakin baik sifat kesatuan untuk bergerak mencapai tujuan itu, maka semakin tinggi jadinya sifat masyarakat itu sebagai suatu kesatuan politik. Oleh karena masyarakat ternyata juga merupakan suatu kesatuan politik, maka masyarakat melakukan tindakan-tindakan yang dapat digolongkan sebagai tindakan politik, sehingga masyarakat bergerak untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dan mengorganisasikan partisipasi masyarakat di dalam usaha tersebut.<sup>12</sup>

Akuntabilitas publik menjadi salah satu prinsip penting yang harus diwujudkan dalam kaitannya dengan penerapan praktik *good governance* dan dalam hal perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik. Terkait dengan konsep ini, dalam praktiknya aparat Pemerintah dituntut untuk dapat mempertanggungjawabkan atas kewenangan yang diembannya. Dalam hal mempertanggungjawabkan kewenangnya inilah aparat Pemerintah dituntut untuk menjalankan asas-asas akuntabilitas publik yang dilaksanakan melalui

---

<sup>12</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2015, hlm. 55.



alat pertanggungjawaban secara periodik. Pelayanan yang diberikan harus sesuai dengan harapan masyarakat, karena dalam hal ini masyarakat pemohon pendaftaran tanah akan merasakan langsung.<sup>13</sup>

Praktik pelayanan publik terhadap pendaftaran tanah terdapat penyimpangan terhadap standar pelayanan yang telah ditetapkan oleh kantor Pertanahan itu sendiri. Hal ini terbukti selama proses pelayanan berkaitan dengan waktu penyelesaian yaitu terjadi keterlambatan waktu penyelesaian proses pendaftarannya, terutama lamanya proses antrian di loket pendaftaran.<sup>14</sup>

Kantor Pertanahan sebagai institusi resmi pemerintah yang berwenang mengatur dan mengeluarkan sertifikat tanah, dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari tidak luput dari perhatian publik berkaitan dengan kinerja pelayanan yang mereka berikan kepada masyarakat yang menggunakan jasanya. Berbagai keluhan pemohon yang mendaftarkan sertifikatnya terus mewarnai penyelenggaraan pelayanan di bidang pertanahan.<sup>15</sup>

Adanya pandemi *Covid-19* telah membawa perubahan terhadap dunia dengan berbagai tantangan yang harus segera diselesaikan. Upaya untuk menghambat penyebaran virus *Covid-19* khususnya di Indonesia telah menghambat kegiatan perekonomian dan dampaknya terhadap tingkat kesejahteraan sosial semakin dirasakan oleh masyarakat. Dampak negatif terhadap keadaan sosial ekonomi dari pandemi sangat dirasakan oleh

---

<sup>13</sup> Jeremias T. Keban, *Indikator Kinerja Pemerintah Daerah*, UGM, Yogyakarta, 2015, hlm. 34.

<sup>14</sup> Faidatun Nasikhah, *Wawancara Pribadi*, Karyawan Kantor PPAT Mohamad Amron di Kabupaten Kudus, 16 Desember 2021, Kudus.

<sup>15</sup> Krisnawati, *Wawancara Pribadi*, Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, 8 Desember 2021, Kudus.

masyarakat menengah ke bawah, sehingga banyak kegiatan ekonomi atau usaha yang terhambat bahkan tidak bisa beroperasi sama sekali. Banyak karyawan atau buruh yang untuk sementara waktu diberhentikan dari pekerjaannya karena tempat usahanya tidak mampu memberikan gaji atau upah karena terhambatnya kegiatan perekonomian tersebut. Akibat buruk dari pandemi *Covid-19* juga dirasakan masyarakat sebagai penggunaan layanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.<sup>16</sup>

Kemajuan perkembangan teknologi di Indonesia mendorong semua orang memanfaatkan layanan berbasis elektronik. Dengan era digitalisasi memudahkan setiap orang untuk mengakses informasi yang diperlukan. Beberapa instansi pemerintah sudah mewujudkan berbagai macam pelayanan publik yang bersifat memudahkan masyarakat dengan memanfaatkan teknologi. Dengan ini diharapkan agar pelayanan publik dapat lebih transparan dan masyarakat menjadi lebih mudah terhubung dengan layanan pemerintah.<sup>17</sup>

Pelayanan berbasis elektronik dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pelayanan yang lebih cepat, mudah, transparan sehingga pelayanan publik menjadi lebih efektif dan juga efisien. Pelayanan berbasis elektronik diperlukan untuk mengurangi resiko terjadinya diskriminasi dalam memberikan pelayanan, ketidakpastian waktu maupun biaya pelayanan dan mengurangi praktek KKN. Sesuai dengan Peraturan Presiden RI Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), SPBE

---

<sup>16</sup> Pratomo Adi Wibowo, *Wawancara Pribadi*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, 23 Januari 2022, Kudus.

<sup>17</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 14.

diperlukan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, transparan, akuntabel, serta berkualitas dan terpercaya.<sup>18</sup>

Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) akan dapat terwujud diperlukan beberapa faktor agar tercapai tujuan yang diharapkan. *Pertama*, adanya sistem yang terpadu. Dengan adanya layanan elektronik, pemerintah perlu menyiapkan sistem yang memadai, terpadu dan terintegrasi. *Kedua*, Sumber Daya Manusia yang berintegritas. Pemerintah harus menata sistem manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) dan melihat jumlah kebutuhan Sumber Daya Manusia (SDM) yang diperlukan. Penataan sistem manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur bertujuan untuk meningkatkan profesionalisme Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur pada masing-masing kementerian/lembaga/pemerintah daerah yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi aparatur berbasis kompetensi dan transparan. Pemerintah juga harus memikirkan kesesuaian jumlah kebutuhan Sumber Daya Manusiannya agar tujuan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) dapat tepat guna dan tepat sasaran. *Ketiga*, Dilakukan secara berkesinambungan. Penggunaan teknologi elektronik dalam pemberian pelayanan publik harus dilakukan secara berkelanjutan dan konsisten.<sup>19</sup>

Tujuan dibentuknya Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) juga sejalan dengan tujuan dari dibentuknya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI Nomor 26 Tahun 2020 tentang Pedoman Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi.

---

<sup>18</sup> *Loc. Cit.*

<sup>19</sup> Itsyadi Insani, *Standard Operating Procedures (SOP)*, Huta Media, Depok, 2016, hlm. 17.

Banyaknya inovasi layanan publik berbasis teknologi banyak memberikan dampak positif terhadap masyarakat pengguna layanan. Dengan penerapan teknologi informasi berbasis elektronik memberikan kemudahan kepada pengguna layanan. Masyarakat tidak harus datang ke instansi pemerintah, cukup dengan mengakses halaman yang sudah dikelola oleh pemerintah, baik *website* atau media sosial, masyarakat sudah bisa mengakses berbagai informasi dan layanan yang diberikan. Salah satu instansi pemerintah yang sudah melakukan terobosan dalam kebijakan penerapan layanan pertanahan digital yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.<sup>20</sup>

Banyaknya kebutuhan akan pelayanan pertanahan harus diimbangi dengan penyelenggaraan pelayanan publik bidang pertanahan yang baik dari pemerintah, khususnya instansi yang menjalankan, yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kondisi tersebut ditanggapi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan melakukan transformasi digital. Dalam rangka mewujudkan modernisasi pelayanan di bidang pertanahan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional berinovasi meluncurkan berbagai macam pelayanan berbasis elektronik. Hal ini juga sebagai upaya bentuk reformasi birokrasi di kalangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Saat ini, ada lima layanan pertanahan yang sudah ditransformasikan secara

---

<sup>20</sup> Pratomo Adi Wibowo, *Wawancara Pribadi*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, 23 Januari 2022, Kudus.

digital yaitu Hak Tanggungan Elektronik, Pengecekan elektronik, Surat Keterangan Pendaftaran Tanah elektronik, dan Informasi Zona Nilai Tanah.

Untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan sistem layanan pendaftaran berupa LOKETKU. LOKETKU adalah aplikasi berbasis *website* yang merupakan layanan mandiri pertanahan elektronik bagi masyarakat. Selain pelayanan yang sudah dikeluarkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional tersebut, Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus juga berupaya meningkatkan pelayanan publik dengan meluncurkan layanan MENARA (Melayani Tanpa Interaksi Tatap Muka) dan JENANG KUDUS (Jendela Informasi dan Pelayanan Digital Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus).<sup>21</sup>

Sebelum menggunakan layanan digital diketahui telah terjadi penumpukan antrian untuk proses pelaksanaan pelayanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus yang membuat masyarakat menunggu lama untuk mendapatkan pelayanan dan tentunya protokol kesehatan sering terabaikan, maka dengan inovasi tersebut diharapkan bisa mengurangi antrian lama dengan menghemat waktu dan masyarakat juga tidak perlu datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, cukup bisa mengakses dari manapun saja. Selain itu, inovasi ini bertujuan membangkitkan optimisme masyarakat agar tetap produktif di kala pandemi seperti ini. Namun pada kenyataannya sistem pelayanan *elektronik* yang telah dibangun oleh Kantor pertanahan

---

<sup>21</sup> Pratomo Adi Wibowo, *Wawancara Pribadi*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, 23 Januari 2022, Kudus.

Kabupaten Kudus kurang disertai dengan sosialisasi yang intens terhadap khayalak umum, sehingga masyarakat masih banyak yang belum tau dan masih bingung dengan tata cara yang harus dilakukan pada saat mengurus sertipikat tanah. Kurangnya sosialisasi terhadap masyarakat membuat masyarakat minim akan informasi dan menganggap dengan adanya pelayanan elektronik menjadi semakin berbelit-belit.<sup>22</sup>

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk meneliti tentang “PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK MELALUI PENERAPAN PELAYANAN PERTANAHAN BERBASIS ELEKTRONIK DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN KUDUS”.

#### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penulis membatasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik berbasis elektronik dalam pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus?
2. Apakah pelayanan publik berbasis elektronik dapat meningkatkan pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus?

---

<sup>22</sup> Pratomo Adi Wibowo, *Wawancara Pribadi*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, 23 Januari 2022, Kudus.



### C. Keaslian Penelitian

Hasil penelusuran, penulis mendapat penelitian dalam bentuk karya

tulis berupa tesis yang ditulis oleh:

No.	Nama	Judul	Hasil	Perbedaan
1.	<b>Rona Yunita Nugraheni (2020)</b>	Inovasi Pelayanan Pertanahan Pengecekan Sertipikat Online	Layanan pengecekan sertipikat <i>online</i> di Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat memberikan kemudahan, rasa aman dan kenyamanan serta pelayanan prima kepada pemohon	Metode penentuan sampel dimana populasinya dilaksanakan di wilayah Kantor Pertanahan Kabupaten Kotawaringin Barat
2.	<b>Krisnawan Andiyanto, Dian Aries Mujiburohman, Haryo Budiawan (2021)</b>	Penerapan Pendaftaran Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik di Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru	Pelaksanaan pendaftaran HT dengan Sistem HT-el di Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru belum semua dilakukan sesuai dengan prosedur yang tertera pada Juknis HT-el. Ketidaksesuaian prosedur misalnya ditemukan pada berkas yang ditangguhkan dan ditutup pada tahun 2019 sampai dengan 12 Mei 2020. Terdapat beberapa hambatan pada pelaksanaan pendaftaran Hak Tanggungan dengan sistem HT-el.	Metode penentuan sampel dimana populasinya dilaksanakan di wilayah Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru
3.	<b>I Wayan Jody Bagus Wiguna (2020)</b>	Tinjauan yuridis Terkait Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik	Proses pendaftaran hak tanggungan secara elektronik berdasarkan Perkaban Nomor 9/2019, ini dilakukan dengan diajukan permohonan oleh PPAT melalui	Menggunakan Metode Penelitian doktrinal. Metode pendekatan yang dipakai, ialah pendekatan perundang-

			<p>sistem HT-el yang dikelola Kantor Pertanahan. Pendaftaran hak tanggungan secara elektronik berdasarkan Perkabang Nomor 9/2019 belum dapat diberlakukan karena aturan Undang-Undang Hak Tanggungan masih berlaku dan aturan tersebut merupakan peraturan menteri yang memerlukan pelimpahan kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi kedudukannya dalam pemberlakuannya.</p>	<p>undangan, serta pendekatan konseptual. Metode analisis bahan hukum yang dipakai ialah teknik deskriptif yang menjelaskan mengenai peristiwa atau kondisi hukum</p>
--	--	--	---	---

#### D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan pelaksanaan pelayanan publik berbasis elektronik dalam pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan dapat tidaknya peningkatan pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus melalui pelayanan publik berbasis elektronik.

## E. Manfaat Penelitian

Penelitian mengenai peningkatan pelayanan publik melalui penerapan pelayanan pertanahan berbasis elektronik di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus ini, diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

### 1. Manfaat teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi ilmu pengetahuan serta memberikan pengetahuan bagi pembaca agar mengetahui perkembangan ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara yang berkaitan dengan pelayanan pertanahan berbasis elektronik di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.

### 2. Manfaat praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dan masyarakat sebagai berikut:

- a. Bagi Pemerintah (Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus) hasil penelitian diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik melalui penerapan pelayanan pertanahan berbasis elektronik di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.
- b. Bagi masyarakat hasil penelitian diharapkan dapat mengetahui lebih jelas penerapan pelayanan pertanahan berbasis elektronik untuk peningkatan pelayanan publik khususnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.

## F. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan non doktrinal. Suatu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang bisa tersimak di alam pengalaman sebagai pola perilaku dalam mewujudkan pranata sosial atau institusi sosial, kajian hukum yang mengkonsepkan dan menteorikan hukum sebagai fakta sosial yang positif dan empiris.<sup>23</sup>

Metode non doktrinal adalah cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum atau peraturan-peraturan hukum yang berlaku kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan yang berkaitan dengan peningkatan pelayanan publik melalui penerapan pelayanan pertanahan berbasis elektronik di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.

### 2. Jenis data

Untuk mendapatkan data yang akurat maka diperlukan data primer dan sekunder yaitu:

#### a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat.<sup>24</sup> Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan data secara langsung ke lapangan yaitu dengan melakukan wawancara.

<sup>23</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode Penelitian dan Dinamika Masalah*, Elsam & Huma, Jakarta, 2016, hlm. 18.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya pada yang diwawancarai (informan). Wawancara sendiri terdiri dari berbagai macam, yakni wawancara tidak terarah, wawancara terarah, wawancara yang difokuskan, wawancara mendalam, dan wawancara yang diulang-ulang.<sup>25</sup>

Jenis wawancara, yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terarah. Dalam teknik ini, pewawancara akan melakukan tanya jawab dengan responden yang di pimpin dengan daftar pertanyaan yang tidak membatasi jawaban dari narasumber/responden. Wawancara ini sering disebut dengan *directive interview*.<sup>26</sup>

b. Data sekunder

Data sekunder ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis. Pengumpulan data ini dilakukan dengan studi atau penelitian kepustakaan (*Library Research*). Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1) Bahan hukum primer:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

- c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- e) Peraturan Presiden RI Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik
- f) Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas hak-hak Indonesia Atas Tanah.
- g) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
- h) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor KEPMENDAGRI No.SK.26/DDA/1970 tentang Penegasan Konversi Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah.
- i) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Pemerintah Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- j) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Pemerintah Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Teknik Transparansi dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- k) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Sistem



Pemerintahan Berbasis Elektronik di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

- l) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2017 tentang Standart Pelayanan Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional
- m) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2020 tentang Layanan Informasi Pertanahan secara Elektronik
- n) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi secara Elektronik

## 2). Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku literatur yang dijadikan referensi serta artikel yang berkaitan dan ada relevansinya dengan fokus penelitian.

## 3. Metode pengumpulan data

Teknik *sampling* merupakan hal yang penting untuk memastikan data yang akan diperoleh. Sampel dalam penelitian didapat dari populasi yang akan diteliti sebagai informan dalam kegiatan penelitian. Populasi merupakan wilayah generalisasi yang terdiri atas objek atau subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik

kesimpulannya. Sampel penelitian merupakan bagian dari populasi yang memiliki ciri-ciri atau keadaan tertentu yang akan diteliti.<sup>27</sup>

Populasi dari penelitian ini adalah seluruh masyarakat baik pengguna dan penyedia layanan pertanahan berbasis elektronik di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus. Mengingat luasnya populasi yang diteliti, maka metode penentuan sampel yang digunakan adalah dengan teknik atau cara pengambilan dengan cara *Non-Random Purposive Sampling* atau penarikan sampel dilakukan dengan cara mengambil subjek didasarkan pada tujuan tertentu. Syarat-syarat penentuan sampel sebagaimana tersebut di atas, yaitu:<sup>28</sup>

- a. Harus didasarkan pada ciri-ciri dan sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama populasi.
- b. Subjek yang diambil sebagai sampel harus benar-benar merupakan subjek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada populasi.
- c. Penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan teliti dalam studi pendahuluan.

Berdasarkan teknik pengambilan sampel tersebut, maka subjek atau informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus.
- b. Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran tanah Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus.
- c. Koordinator Kelompok Substansi Bidang Penetapan Hak dan Pendaftaran Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus.

---

<sup>27</sup> Nanang Martono, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 74.

<sup>28</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit.*, hlm. 51.

- d. Koordinator Kelompok Substansi Pemeliharaan Data dan Pembinaan PPAT.
- e. 5 (lima) staf Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).
- f. 3 (tiga) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).
- g. 2 masyarakat umum.

Pengolahan data dilakukan melalui kegiatan sebagai berikut:

- a. Seleksi Data, yakni memilih data yang sesuai dengan objek yang akan dibahas.
  - b. Klasifikasi Data, yakni pengelompokan data menjadi pokok bahasan sehingga sesuai dengan tujuan agar mudah menganalisis data yang akan ditentukan.
  - c. Sistematisasi Data, yakni data yang sudah di klasifikasi kemudian ditempatkan dengan posisi pokok permasalahan secara sistematis.
4. Metode Analisis Data

Analisis merupakan suatu hal yang diperlukan dalam kegiatan penelitian. Kegiatan analisis data bertujuan untuk menyederhanakan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Selain itu data diterjunkan dan dimanfaatkan agar dapat dipakai untuk menjawab masalah yang diajukan dalam penelitian. Analisis data dapat dilakukan melalui pengamatan di lapangan atau pengalaman

empiris dengan data yang diperoleh dari wawancara dan dokumentasi kemurkudian disusun untuk dapat ditarik kesimpulan.<sup>29</sup>

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yaitu memaparkan kenyataan – kenyataan yang didasarkan atas hasil penelitian. Dari analisis data tersebut, dilanjutkan dengan menarik kesimpulan metode induktif yaitu suatu cara berfikir khusus lalu kemudian diambil kesimpulan secara umum guna menjawab permasalahan yang diajukan.

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian tentang peningkatan pelayanan publik melalui penerapan pelayanan pertanahan berbasis elektronik di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus adalah deskriptif kualitatif. Deskriptif adalah penelitian yang digunakan dengan menganalisa data memberikan gambaran kenyataan yang sebenarnya terkait dengan objek yang diteliti. Menurut Soerjono Soekanto deskriptif adalah untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>30</sup>

Spesifikasi penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan peningkatan pelayanan publik melalui penerapan pelayanan pertanahan berbasis elektronik di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus secara langsung

---

<sup>29</sup> Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposa Cet.12l*, Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 7.

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*”, UI Press, Jakarta, 2014, hlm. 10.

dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan tersebut.

#### G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam mempelajari tesis ini, berikut dijelaskan secara singkat sistematika pembahasan dari Bab I sampai dengan Bab V, yaitu:

BAB I Pendahuluan, bab ini terdiri atas latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, bab ini terdiri atas sub bab pendaftaran tanah, pelayanan publik, akuntabel pelayanan public dan Pelayanan Prima

BAB III Metode Penelitian, berisikan metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode pengumpulan data, metode engolahan dan penyajian data dan metode analisis data.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisikan hasil penelitian dan pembahasan tentang pelaksanaan pelayanan publik berbasis elektronik dalam pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, serta analisis pelayanan publik berbasis elektronik pada peningkatan pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.

BAB V Penutup, bab ini berisi uraian tentang kesimpulan dari pembahasan permasalahan yang telah dikaji pada bab sebelumnya, saran-saran dan penutup sebagai rangkaian dari penulisan tesis ini.