

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Deskripsi Teori**

##### **1. Pengertian Kinerja**

Istilah kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi” (Yeremias T. Keban, 2004 : 191).

Secara etimologis, kinerja adalah sebuah kata yang dalam bahasa Indonesia berasal dari kata dasar “kerja” yang menerjemahkan kata dari bahasa asing prestasi, bisa pula berarti hasil kerja. Sehingga pengertian kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)).

Berbeda dengan Bernardin dan Russel (1993 : 379) dalam Yeremias T. Keban (2004 : 192) mengartikan kinerja sebagai *the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period*. Dalam definisi ini, aspek yang ditekankan oleh kedua pengarang tersebut adalah catatan tentang *outcome* atau hasil akhir yang diperoleh setelah suatu pekerjaan atau aktivitas dijalankan selama kurun waktu tertentu. Dengan demikian kinerja hanya mengacu pada serangkaian hasil yang

diperoleh seorang pegawai selama periode tertentu dan tidak termasuk karakteristik pribadi pegawai yang dinilai.

Sedangkan Suyadi Prawirosentono (1999 : 2) mendefinisikan kinerja sebagai *performance*, yaitu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Definisi kinerja organisasi yang dikemukakan oleh Bastian dalam Hessel Nogi (2005 : 175) sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi tersebut. Senada dengan pendapat Bastian dalam Hessel Nogi tersebut, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* Tahun 2003 dalam Yeremias T. Keban (2004 : 193), juga menyebutkan kinerja dapat memberikan gambaran tentang seberapa jauh organisasi mencapai hasil ketika dibandingkan dengan pencapaian tujuan dan target yang telah ditetapkan.

Dari beberapa definisi di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kinerja merupakan suatu capaian atau hasil kerja dalam kegiatan atau aktivitas atau program yang telah direncanakan sebelumnya guna mencapai tujuan serta sasaran yang telah

ditetapkan oleh suatu organisasi dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu.

## **2. Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja**

Kinerja merupakan suatu capaian atau hasil kerja dalam kegiatan atau aktivitas atau program yang telah direncanakan sebelumnya guna mencapai tujuan serta sasaran yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu yang dipengaruhi oleh beberapa faktor.

Dalam Yeremias T. Keban (2004 : 203) untuk melakukan kajian secara lebih mendalam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penilaian kinerja di Indonesia, maka perlu melihat beberapa faktor penting sebagai berikut :

- a. Kejelasan tuntutan hukum atau peraturan perundangan untuk melakukan penilaian secara benar dan tepat. Dalam kenyataannya, orang menilai secara subyektif dan penuh dengan bias tetapi tidak ada suatu aturan hukum yang mengatur atau mengendaikan perbuatan tersebut.
- b. Manajemen sumber daya manusia yang berlaku memiliki fungsi dan proses yang sangat menentukan efektivitas penilaian kinerja. Aturan main menyangkut siapa yang harus menilai, kapan menilai, kriteria apa yang digunakan dalam sistem penilaian kinerja sebenarnya diatur dalam manajemen sumber daya manusia tersebut. Dengan demikian manajemen sumber daya manusia juga merupakan kunci utama keberhasilan sistem penilaian kinerja.
- c. Kesesuaian antara paradigma yang dianut oleh manajemen suatu organisasi dengan tujuan penilaian kinerja. Apabila paradigma yang dianut masih berorientasi pada manajemen klasik, maka penilaian selalu bias kepada pengukuran tabiat atau karakter pihak yang dinilai, sehingga prestasi yang seharusnya menjadi fokus utama kurang diperhatikan.
- d. Komitmen para pemimpin atau manajer organisasi publik terhadap pentingnya penilaian suatu kinerja. Bila mereka selalu

memberikan komitmen yang tinggi terhadap efektivitas penilaian kinerja, maka para penilai yang ada dibawah otoritasnya akan selalu berusaha melakukan penilaian secara tepat dan benar.

Menurut Soesilo dalam Hessel Nogi (2005 : 180), kinerja suatu organisasi dipengaruhi adanya faktor-faktor berikut :

- a. Struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi ;
- b. Kebijakan pengelolaan, berupa visi dan misi organisasi;
- c. Sumber daya manusia, yang berhubungan dengan kualitas karyawan untuk bekerja dan berkarya secara optimal;
- d. System informasi manajemen, yang berhubungan dengan pengelolaan data base untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi.
- e. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi.

Selanjutnya Yuwono dkk. dalam Hessel Nogi (2005 : 180)

mengemukakan bahwa faktor-faktor yang dominan mempengaruhi kinerja suatu organisasi meliputi upaya manajemen dalam menerjemahkan dan menyelaraskan tujuan organisasi, budaya organisasi, kualitas sumber daya manusia yang dimiliki organisasi dan kepemimpinan yang efektif.

Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi baik publik maupun swasta. Secara detail Ruky dalam Hessel Nogi (2005 : 180) mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh langsung terhadap tingkat pencapaian kinerja organisasi sebagai berikut :

- a. Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk dan jasa yang dihasilkan oleh organisasi, semakin berkualitas teknologi yang

digunakan, maka akan semakin tinggi kinerja organisasi tersebut ;

- b. Kualitas *input* atau material yang digunakan oleh organisasi ;
- c. Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan, dan kebersihan ;
- d. Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan;
- e. Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standard dan tujuan organisasi;
- f. Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi, dan lain-lainnya.

Menurut Atmosoeprapto, dalam Hessel Nogi (2005 : 181) mengemukakan bahwa kinerja organisasi dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal, secara lebih lanjut kedua faktor tersebut diuraikan sebagai berikut :

- a. Faktor eksternal, yang terdiri dari :
  - 1) Faktor politik, yaitu hal yang berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan Negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban, yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal.
  - 2) Faktor ekonomi, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya sebagai suatu system ekonomi yang lebih besar.
  - 3) Faktor sosial, yaitu orientasi nilai yang berkembang di masyarakat, yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.
- b. Faktor internal, yang terdiri dari :
  - 1) Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi.
  - 2) Struktur organisasi, sebagai hasil desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada.
  - 3) Sumber Daya manusia, yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalanya organisasi secara keseluruhan.

- 4) Budaya Organisasi, yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan.

Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi tingkat kinerja dalam suatu organisasi. Namun secara garis besarnya, faktor yang sangat dominan mempengaruhi kinerja organisasi adalah faktor internal (faktor yang datang dari dalam organisasi) dan faktor eksternal (faktor yang datang dari luar organisasi). Setiap organisasi akan mempunyai tingkat kinerja yang berbeda-beda karena pada hakikatnya setiap organisasi memiliki ciri atau karakteristik masing-masing sehingga permasalahan yang dihadapi juga cenderung berbeda tergantung pada faktor internal dan eksternal organisasi.

### **3. Penilaian Kinerja**

Menurut Larry D. Stout dalam Hessel Nogi (2005 : 174) mengemukakan bahwa pengukuran atau penilaian kinerja organisasi merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses.

Berbeda dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Bastian (2001 : 330) dalam Hessel Nogi (2005 : 173) bahwa pengukuran dan pemanfaatan penilaian kinerja akan mendorong pencapaian

tujuan organisasi dan akan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus. Secara rinci, Bastian mengemukakan peranan penilaian pengukuran kinerja organisasi sebagai berikut :

- a. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian prestasi,
- b. Memastikan tercapaianya skema prestasi yang disepakati,
- c. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan perbandingan antara skema kerja dan pelaksanaanya,
- d. Memberikan penghargaan maupun hukuman yang objektif atas prestasi pelaksanaan yang telah diukur, sesuai dengan sistem pengukuran yang telah disepakati,
- e. Menjadikanya sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi,
- f. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi,
- g. Membantu proses kegiatan organisasi,
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan telah dilakukan secara objektif,
- i. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan,
- j. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi,

Begini pentingnya penilaian kinerja bagi keberlangsungan organisasi dalam mencapai tujuan, maka perlu adanya indikator-indikator pengukuran kinerja yang dipakai secara tepat dalam organisasi tertentu. Menurut Agus Dwiyanto (2006 : 49 ) penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup dilakukan dengan menggunakan indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi juga harus dilihat dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi

publik juga muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya memiliki *stakeholder* yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu sama lainya menyebabkan birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para stakeholder juga berbeda-beda.

#### **4. Indikator Kinerja**

McDonald dan Lawton dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2005:174) mengemukakan indikator kinerja antara lain : *output oriented measures throughput, efficiency, effectiveness.* Selanjutnya indikator tersebut dijelaskan sebagai berikut :

- a. *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. *Effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.

Salim dan Woodward dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2005:174) mengemukakan indikator kinerja antar lain: *economy, efficiency, effectiveness, equity.* Secara lebih lanjut, indikator tersebut diuraikan sebagai berikut :

- a. *Economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumber daya sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

- c. *Effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.
- d. *Equity* atau keadilan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek kemerataan.

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

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

Zeithaml, Parasuraman dan Berry dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2005:175) menjelaskan tentang indikator yang digunakan untuk menilai kinerja organisasi, yang terdiri atas beberapa faktor berikut :

- a. *Tangibles* atau ketampakan fisik, artinya ketampakan fisik dari gedung, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas lain yang dimiliki oleh *providers*.
- b. *Reliability* atau reabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
- c. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong *customers* dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.

- d. *Assurance* atau kepastian adalah pengetahuan dan kesopanan para pekerja dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada *customers*.
- e. *Emphaty* adalah perlakuan atau perhatian pribadi yang diberikan oleh *providers* kepada *customers*.

Sedangkan Kumorotomo dalam Agus Dwiyanto (2006 : 52)

mengemukakan bahwa untuk menilai kinerja organisasi dapat digunakan beberapa kriteria sebagai pedoman penilaian kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain :

- a. Efisiensi  
Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.
- b. Efektivitas  
Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.
- c. Keadilan  
Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau kepastian. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan pada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.
- d. Daya Tanggap  
Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Agus Dwiyanto (2006 : 50) mengukur kinerja birokrasi publik berdasar adanya indikator yang secara lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut :

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

b. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung semakin menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

d. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan

kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

e. Akuntabilitas

Akuntabilitas Publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat public yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep dasar akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Dari berbagai macam indikator pengukuran kinerja yang diungkapkan oleh para pakar di atas, peneliti memilih untuk menggunakan indikator pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006). Penulis memilih menggunakan teori tentang pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006) tersebut karena dipandang sesuai, lebih tepat dan lebih mampu mengukur kinerja Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dalam penerbitan sertifikat tanah.

Indikator pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006 : 50) meliputi lima indikator, yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Dari kelima indikator diatas peneliti memilih untuk menggunakan

tiga indikator saja yaitu produktivitas, responsivitas, dan akuntabilitas. Ketiga indikator ini dipilih dengan alasan bahwa indikator-indikator ini dirasa telah mewakili dari beberapa indikator yang banyak digunakan untuk menilai kinerja suatu organisasi publik dari dalam dan luar organisasi.

Menurut Agus Dwiyanto (2006 : 50) konsep produktifitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga efektivitas pelayanan. Dengan demikian , produktifitas dapat digunakan untuk mengukur kinerja dari dalam organisasi. Dalam hal penerbitan sertifikat tanah, produktifitas dari Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dapat dilihat dari target dan realisasi sertifikasi tanah dalam kurun waktu tertentu.

Sedangkan responsivitas merupakan indikator kinerja yang berorientasi pada proses. Responsivitas ini dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Mengenai akuntabilitas, Agus Dwiyanto (2006 : 57) mengemukakan bahwa akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelanggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai dan norma eksternal yang ada di

masyarakat atau yang dimiliki oleh para *stakeholders*. Acuan pelayanan yang digunakan oleh organisasi publik juga dapat menunjukkan tingkat akuntabilitas pemberian pelayanan publik. Acuan pelayanan yang dianggap paling penting oleh suatu organisasi publik adalah dapat merefleksikan pola pelayanan yang dipergunakan yaitu pola pelayanan yang akuntabel yang mengacu pada kepuasan publik sebagai pengguna jasa.

Dengan demikian, akuntabilitas Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dalam penerbitan sertifikat tanah merupakan bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman atas penyelenggara pelayanan penerbitan sertifikat tanah kepada seluruh pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung.

## **5. Pengertian Sertifikat Tanah**

Menurut Florianus Sp Sangsun (2007 : 21) yang mengutip dari pasal 1 ayat 20 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997, pengertian sertifikat adalah “surat tanda bukti sebagaimana hak dimaksud dalam pasal 19 ayat 2 huruf C UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam sebuah buku yang bersangkutan”.

Sertifikat tanah memiliki arti yang sangat penting karena dapat dijadikan alat bukti yang sah dan kuat atas kepemilikan tanah bagi seseorang maupun badan hukum. Dengan adanya sertifikat tanah dapat dijadikan pegangan bagi pemiliknya apabila terjadi konflik atau sengketa terhadap sebuah tanah. Tetapi sertifikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah, karena hak atas tanah seseorang masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain seperti saksi-saksi, akta-akta jual beli surat keputusan pemberian hak.

Sertifikat 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 (pasal 32 ayat (1) PP No. 24/1997).

## **6. Penerbitan Sertifikat Tanah**

Penerbitan atau pembuatan sertifikat berhubungan dengan pendaftaran tanah, karena merupakan bagian dari pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah menurut Florianus Sp Sangsun (2007 : 14) adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah-rumah susun,

termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (pasal 1 ayat (1) PP No.24/1997).

## 7. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

Berdasarkan Pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hak atas tanah terdiri atas :

- a. Hak guna usaha, suatu hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikontrol secara langsung oleh negara untuk waktu tertentu, yang dapat diberikan kepada perusahaan yang berusaha dibidang pertanian, perikanan atau peternakan. Suatu hak guna usaha hanya dapat diberikan atas tanah seluas minimum 5 ha, dengan catatan bahwa jika tanah yang bersangkutan lebih luas dari 25 hektar, investasi Sistem Penguasaan Tanah dan Konflik yang cukup akan dilakukan dan pengelolaan usaha secara baik akan diberlakukan. Hak guna usaha bisa dipindahkan ketangan pihak lain. Jangka waktu pemberian hak guna usaha diberlakukan dengan ketat (maksimum 25 tahun). Hanya warga negara Indonesia dan badan usaha yang dibentuk berdasar undang undang Indonesia dan berdomisili di Indonesia dapat memperoleh hak guna usaha. Hak guna usaha dapat digunakan sebagai kolateral

pinjaman dengan menambahkan hak tanggungan (security title).

- b. Hak guna bangunan, hak guna bangunan digambarkan sebagai hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan diatas tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk jangka waktu maksimum 30 tahun. Suatu hak guna bangunan dapat dipindahkan kepada pihak lain. Kepemilikan hak guna bangunan juga hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan perusahaan yang didirikan dibawah hukum Indonesia yang berdomisili di Indonesia.
- c. Hak pakai, hak pakai adalah hak untuk memanfaatkan, dan/atau mengumpulkan hasil dari tanah yang secara langsung dikontrol oleh negara atau tanah yang dimiliki oleh individu lain yang memberi pemangku hak dengan wewenang dan kewajiban sebagaimana dijabarkan didalam perjanjian pemberian hak. Suatu hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu, atau selama tanah dipakai untuk suatu tujuan tertentu, dengan gratis, atau untuk bayaran tertentu, atau dengan imbalan pelayanan tertentu. Selain diberikan kepada warga negara Indonesia, hak pakai juga dapat diberikan kepada warga negara asing yang tinggal di Indonesia. Dalam kaitannya dengan tanah yang langsung dikontrol oleh negara, suatu hak pakai

hanya dapat dipindahkan kepada pihak lain jika mendapatkan ijin dari pejabat yang berwenang.

- d. Hak milik atas satuan bangunan bertingkat, adalah hak milik atas suatu bangunan tertentu dari suatu bangunan bertingkat yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah untuk keperluan tertentu dan masing-masing mempunyai sarana penghubung ke jalan umum yang meliputi antara lain suatu bagian tertentu atas suatu bidang tanah bersama. Hak milik atas satuan bangunan bertingkat terdiri dari hak milik atas satuan rumah susun dan hak milik atas bangunan bertingkat lainnya.
- e. Hak sewa, suatu badan usaha atau individu memiliki hak sewa atas tanah berhak memanfaatkan tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk pemanfaatan bangunan dengan membayar sejumlah uang sewa kepada pemiliknya. Pembayaran uang sewa ini dapat dilakukan sekaligus atau secara bertahap, baik sebelum maupun setelah pemanfaat lahan tersebut. Hak sewa atas tanah dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, warga negara asing, badan usaha termasuk badan usaha asing. Hak sewa tidak berlaku diatas tanah negara.
- f. Hak untuk membuka tanah dan hak untuk memungut hasil hutan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil

hutan hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Menggunakan suatu hak memungut hasil hutan secara hukum tidaklah serta merta berarti mendapatkan hak milik (right of ownership) atas tanah yang bersangkutan. Hak untuk membuka lahan dan memungut hasil hutan merupakan hak atas tanah yang diatur didalam hukum adat.

- g. Hak tanggungan, hak tanggungan tercantum dalam Undang-Undang No. 4 tahun 1996 sehubungan dengan kepastian hak atas tanah dan objek yang berkaitan dengan tanah (Security Title on Land and Land-Related Objects) dalam kasus hipotek.

## **8. Persyaratan Umum Pendaftaran Sertifikat Tanah**

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan (SP & PP), persyaratan umum dalam pendaftaran sertifikat tanah terdiri atas :

- a. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup
- b. Surat Kuasa apabila dikuasakan

- c. Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket
- d. Bukti pemilikan tanah/alas hak milik adat/bekas milik adat

## **B. Kerangka Pikir**

Sebagai unsur vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tanah sangat berguna dan bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat. Disadari ataupun tidak, setiap kegiatan manusia dari lahir sampai mati selalu berhubungan dengan tanah. Kebutuhan masyarakat akan tanah dari tahun ke tahun semakin meningkat, padahal seperti yang kita ketahui jumlah tanah bersifat tetap dan terbatas. Dengan demikian, masyarakat sangat membutuhkan bukti akan kepemilikan tanah dalam sertifikat.

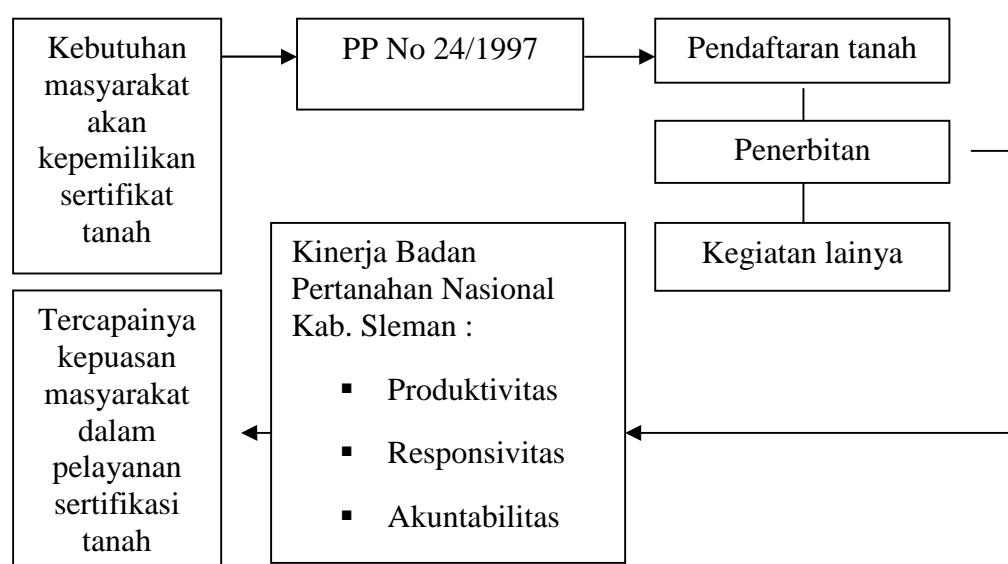
Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman merupakan instansi yang bergerak dalam bidang pelayanan kepengurusan hak-hak atas tanah. Untuk memperoleh sebuah sertifikat tanah, masyarakat harus mendaftarkan tanahnya, hal ini sesuai dengan isi PP. No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Secara lebih detail dalam pasal 12 ayat (1) intinya menjelaskan bahwa salah satu bagian dari pendaftaran tanah adalah penerbitan sertifikat tanah. Penerbitan sertifikat tanah menjadi bagian yang penting bagi masyarakat karena

dengan adanya penerbitan sertifikat, ini berarti bahwa seseorang telah memiliki alat bukti yang sah dan kuat atas kepemilikan tanahnya.

Sebagai instansi publik yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat dalam bidang pertanahan khususnya dalam penerbitan sertifikat, Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dituntut selalu meningkatkan dan memperbaiki pelayanannya. Untuk mencapai hal tersebut maka faktor penunjang yang sangat menentukan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman adalah kinerja pegawainya dalam memberikan pelayanan. Selanjutnya salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kinerja pegawai yaitu dengan melakukan penilaian kinerja.

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan serta visi dan misinya. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara terarah dan sistematis sehingga organisasi tersebut bisa berjalan secara efektif, efisien, dan responsif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu penilaian kinerja juga dapat digunakan untuk mengetahui dan menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan masyarakat.

Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dalam penerbitan sertifikat tanah dapat diukur dengan beberapa indikator diantaranya adalah produktivitas, responsifitas, dan akuntabilitas. Indikator-indikator ini dipilih karena dari ketiga indikator tersebut dinilai oleh peneliti sebagai indikator yang paling sesuai dan dapat berfungsi sebagai tolok ukur untuk menilai kinerja Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dalam pelayanan penerbitan sertifikat tanah. Melalui pengukuran kinerja dengan menggunakan indikator-indikator tersebut dapat kita ketahui apakah kinerja Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman sudah optimal atau belum. Dengan adanya kinerja yang optimal dari pegawai, maka diharapkan masyarakat akan puas terhadap pelayanan sertifikasi tanah di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman. Hal tersebut sekaligus juga untuk mendukung keinginan agar tersertifikasinya seluruh jengkal tanah di kabupaten Sleman segera dapat tercapai. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam skema kerangka berfikir di bawah ini :



Gambar 1. Model Kerangka Pikir

### **C. Penelitian Yang Relevan**

Penelitian yang terkait dengan kinerja birokrasi sebelumnya pernah dilakukan di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bantul pada tahun 2006. Desain penelitian berbentuk *survey research*, dengan tipe penelitian eksploratif. Responden penelitian adalah pegawai Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bantul. Populasi penelitian meliputi seluruh unit kerja di lingkungan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bantul. Teknik sampling yang digunakan adalah “*purposive sampling*”.

Dari penelitian ini ditemukan bahwa kinerja Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bantul telah mampu memenuhi kriteria optimal yang mencakup tiga kriteria yaitu produktivitas, responsibilitas, dan responsivitas.

### **D. Pertanyaan Penelitian**

1. Bagaimana kinerja Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dalam kegiatan penerbitan sertifikat tanah apabila ditinjau dari aspek produktivitas?
  
2. Bagaimana kinerja Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman dalam kegiatan penerbitan sertifikat tanah apabila ditinjau dari aspek responsivitas?

3. Bagaimana akuntabilitas kinerja Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sleman melaksanakan tugas dalam kegiatan penerbitan sertifikat tanah?