TINGKAT INTEGRITAS INSTANSI PELAYANAN BPN DAN SAMSAT DI PROVINSI DIY*

Zainal Arifin Mochtar** dan Hasrul Halili***

Abstract

This research questions the standard operational procedures applied in Samsat and BPN Yogyakarta. Result shows how the integrity level of these institutions is potential to be enhanced by opening wide access of information and by eradicating tipping and illegal payment. Improvement of reward and punishment system must also be done.

Abstrak

Fokus penelitian ini adalah prosedur operasional standar yang digunakan oleh Samsat dan BPN Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat integritas kedua institusi ini berpotensi untuk dikembangkan dengan cara membuka keran informasi dan mengeliminasi budaya tips dan pungutan liar serta memperbaiki sistem reward and punishment.

Kata Kunci: integritas, pelayanan publik, BPN, Samsat.

A. Latar Belakang

Topik pelayanan publik (*public services*) akhir-akhir ini kembali hangat dibicarakan. Seperti diketahui, terselenggaranya pelayanan publik yang baik adalah salah satu kewajiban yang harus dijalankan pemerintah.¹ Di sisi lain, hal itu juga merupakan hak yang harus diterima oleh masyarakat. Karena itu, tidak mengherankan jika belakangan

ini sejumlah instansi pemerintah terlihat sibuk melakukan reformasi internal guna meningkatkan performa mereka terkait dengan optimalisasi pelayanan publik.

Meski berbagai upaya sudah dilakukan, nampaknya perbaikan itu hingga kini masih jauh panggang dari api. Baik di tingkat pusat maupun di daerah, kualitas pelayanan publik masih saja dikeluhkan masyarakat.

* Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2009.

** Dosen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (e-mail: ucheng78@yahoo.com).

*** Dosen Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (e-mail: sroel_kholili@yahoo.com).

¹ Ada tiga kelompok kewajiban (fungsi) yang dimiliki oleh pemerintah. *Pertama*, fungsi pengaturan yang dilaksanakan dengan membuat peraturan yang mengatur hubungan dalam masyarakat. *Kedua*, fungsi pemberdayaan, yakni kewajiban meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan, tanpa melupakan peran serta swasta dan aparat pemerintahan sendiri. *Ketiga*, fungsi pelayanan yang diarahkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat sekaligus upaya penciptaan keadilan ditengah masyarakat. Lihat pada Agung Kurniawan, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Cetakan I, Pembaruan, Yogyakarta, hlm. 3-4.

Pada dasarnya pelayanan publik harus dijalankan dengan sebaik mungkin. Akan tetapi, pada praktiknya, banyak penyelenggaraan pelayanan publik yang dijalankan dengan apa adanya dan cenderung menyimpang. Misalnya, bentuk-bentuk penyelenggaraan pelayanan publik yang dijalankan dengan tidak benar adalah: tidak adanya transparansi biaya dalam pelayanan publik.

Untuk mendapatkan pelayanan yang cepat dan prima, kadang kala masyarakat harus mengeluarkan biaya tambahan. Di lain sisi, sejak awal petugas pelayanan publik tidak memberikan informasi yang terang mengenai besaran biaya yang harus ditanggung masyarakat. Dalam kondisi seperti ini, potensi munculnya praktik pungutan liar menjadi besar.

Praktik buruk penyelenggaraan pelayanan publik yang lain adalah waktu pengurusan pelayanan publik yang lambat. Dalam arti, pelayanan yang diberikan petugas melebihi batas waktu yang sudah ditentukan. Lambatnya waktu pelayanan publik sering mengakibatkan masyarakat pengguna pelayanan publik mengambil jalan pintas. Jalan pintas yang diambil berupa membayar uang

lebih (menyuap) oknum petugas. Ironisnya, praktik seperti ini terjadi di hampir semua sektor pelayanan publik.²

Persoalan berikutnya yang menyumbang buruknya pelayanan publik adalah: praktik diskriminasi terhadap masyarakat pengguna pelayanan publik. Status seseorang, misalnya, pejabat, orang kaya, atau memiliki hubungan kerabat) sering menjadi faktor penentu kualitas pelayanan. Praktiknya, mereka yang memiliki posisi tawar, akan mendapatkan pelayanan yang lebih mudah dan baik. Namun kondisi yang berbeda terjadi pada pengguna dari kalangan bawah. Di titik inilah masyarakat luas kembali dikesewakan dalam pelayanan publik.

Buruknya penyelenggaraan pelayanan publik bisa ditelusuri dari beberapa sisi. Dari ranah internal lembaga, buruknya pelayanan publik dipicu oleh minimnya petugas yang cekatan dan berkualitas. Berkualitas dalam konteks ini menyangkut soal kemampuan dan kredibilitas internal sang petugas. Selanjutnya, persoalan internal lembaga juga disebabkan oleh buruknya tata kelola administrasi pelayanan publik.³

² Laporan Transparency International Indonesia tentang Indeks Suap Tahun 2008 memaparkan 15 lembaga yang terindikasi menjadi sarang tindak suap-menyuap. Dari atas ke bawah, Kepolisian (48 persen), Bea dan Cukai (41 persen), Kantor Imigrasi (34 persen), DLLAJR (33 persen), Pemda Kota (33 persen), BPN (32 persen), Pelindo (30 persen), Pengadilan (30 persen), Depkumham (21 persen), Angkasa Pura (17 persen), Pajak Daerah (17 persen), Depkes (15 persen), Pajak Nasional (14 persen), BPOM (14 persen), dan MUI (10 persen).

³ Menurut Komite Ombudsman dari *American Bar Association*, ada 33 hal yang berhubungan dengan pemerintahan yang akan menimbulkan keluhan dan pengaduan dari masyarakat, yaitu, ketidakadilan; kesalahan dalam menerjemahkan hal-hal yang telah ditetapkan oleh hukum/aturan; keterlambatan yang tidak masuk akal; kesalahan administratif; penyalahgunaan kekuasaan dalam mengambil kebijakan; ketidaksopanan atau tiadanya rasa hormat; kesalahan dalam pekerjaan klerikal (teknis); penindasan atau penganiayaan; kelainan; sembrono; penyelidikan yang tidak benar; kebijakan yang tidak adil; berpihak; kesalahan komunikasi; bertindak kasar; maladministrasi; tidak dapat diterima oleh akal; sewenang-wenang; arogan/sombong; tidak efisien; pelanggaran hukum atau peraturan; penyalahgunaan wewenang; diskriminatif; ketidakmampuan bertindak; kesalahan atau ketidakhati-hatian dalam bertindak; ketidaksetujuan terhadap keputusan yang telah diambil; tidak konsisten dengan petunjuk umum atas fungsi lembaga; kesalahan dalam menerapkan hukum atau kesewenang-wenangan dalam penetapan fakta-fakta; mendasari diri pada hal-hal yang tidak relevan; ketidakjelasan atau ketidaktepatan penjelasan; hasil kerja yang tidak efisien; dan tindakan-tindakan lain yang mengarah pada ketidakadilan yang seringkali dilakukan oleh pemerintah, baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Lihat dalam Dianto Bachriadi, dkk, 2005, *Ketika Penyelenggaraan Pemerintah Menyimpang: Maladministrasi di Bidang Pemerintahan*, Cetakan I, LAPERA Pustaka Utama, Yogyakarta, hlm. 20-21.

Sementara itu, dari ranah eksternal, buruknya pelayanan publik dikarenakan oleh perilaku masyarakat pengguna yang merasa nyaman dengan tradisi serba cepat, instan, namun dengan mengesampingkan hukum. Artinya, meski masyarakat sadar bahwa yang dilakukannya melanggar aturan, misalnya dengan tindak suap-menyuap, akan tetapi hal itu tetap dipertahankan karena dianggap lebih menguntungkan.

Dengan melihat kondisi-kondisi di atas, jelaslah bahwa persoalan buruknya kualitas pelayanan publik selama lahir dari simbiosis antara kacaunya birokrasi di internal instansi pelayanan publik dengan perilaku menyimpang dari sebagian masyarakat pengguna.

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini mengambil lokasi di dua lembaga pelayanan publik, yakni kantor Badan Pertanahan Negara (BPN) dan kantor pelayanan Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (Samsat) di kota dan kabupaten di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Provinsi DIY), yang meliputi Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, dan Kabupaten Gunung Kidul.

Penelitian ini difokuskan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Standar integritas apa yang digunakan di kantor BPN dan Samsat di wilayah Provinsi DIY?
2. Bagaimanakah penerapan standar integritas di kantor BPN dan Samsat di wilayah Provinsi DIY?

C. Metode Penelitian

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan maksud agar peneliti dapat menggali dan mengkaji secara mendalam data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

a. Data

Jenis data merupakan data sekunder yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan seperti perundang-undangan, buku-buku, majalah atau koran serta dokumen-dokumen yang memberikan penjelasan terhadap obyek penelitian.

b. Bahan Hukum

Sumber data diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan yang terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat, yaitu:⁴
 - a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Undang-undang yang terkait dengan penelitian;
 - c) Peraturan perundang-undangan lainnya.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan-bahan hukum primer, atau bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, yaitu:⁵
 - a) Buku-buku;
 - b) Jurnal, makalah, dan laporan penelitian; dan

⁴ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 52.

⁵ Romy Hanityo Soemitro, 1985, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 25.

- c) Data-data dari Internet.
- 3) Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu:
 - a) Kamus Hukum;
 - b) Kamus Umum Bahasa Indonesia;
 - c) Kamus Bahasa Inggris; dan
 - d) Ensiklopedi serta kamus lain yang relevan.
- c. Alat Pengumpul Data
Alat penelitian kepustakaan berupa studi dokumen yang digunakan untuk mempelajari dan meneliti berbagai sumber kepustakaan yang memberikan penjelasan terhadap obyek penelitian.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Guna mendukung data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan untuk mengetahui implementasi peraturan perundang-undangan dimaksud dalam praktik, maka diperlukan penelitian lapangan. Harapan dari dilakukannya penelitian lapangan adalah agar peneliti dapat menggali secara luas tentang sebab-sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu.⁶

- a. Lokasi Penelitian
Penelitian ini akan dilakukan di Provinsi DIY, yaitu pada:
 - 1) Kantor BPN di lima kota dan kabupaten di lingkungan Provinsi DIY, yakni Kota Yogyakarta,

- Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, dan Kabupaten Gunung Kidul; dan
- 2) Kantor Samsat di lima kota dan kabupaten di lingkungan Provinsi DIY, yakni Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulonprogo, dan Kabupaten Gunung Kidul
- b. Subyek Penelitian
Subyek dari penelitian ini terdiri dari:
 - 1) Responden, yaitu masyarakat pengguna (*user*) pelayanan publik di Kantor BPN dan Samsat di wilayah Provinsi DIY; dan
 - 2) Narasumber, yaitu pihak-pihak yang diharapkan dapat memberikan data penunjang, dalam hal ini adalah pegawai Kantor BPN dan Samsat di wilayah Provinsi DIY. Termasuk dalam kategori ini adalah pihak-pihak yang terlibat dalam aktivitas pelayanan publik, seperti calo.
- c. Jenis Data
Jenis data ini merupakan data primer yang diperoleh langsung dari hasil penelitian di lapangan yang dilakukan oleh penulis melalui observasi-partisipatoris dan kegiatan wawancara secara mendalam (*in-depth interview*).
- d. Alat Pengumpul Data
Alat pengumpul data pada penelitian ini berupa *check list* untuk observasi dan pedoman wawancara (*interview guide*). *Check list* akan diberikan

⁶ Suharmi Arikunto, 1986, *Prosedur Penelitian Pendekatan: Suatu Praktik*, PT Bina Aksara, Jakarta, hlm. 7.

kepada responden dan narasumber yang akan dimintai konfirmasi terkait sejumlah *item* yang dianggap relevan dengan topik penelitian. Sementara untuk wawancara, akan diajukan serangkaian pertanyaan secara lisan kepada responden dan narasumber dengan cara tanya jawab berdasarkan pedoman wawancara, dengan tidak menutup kemungkinan berkembang ke materi lain di luar pedoman wawancara sepanjang hal tersebut masih relevan dengan permasalahan.

3. Analisis Data

Metode pengolahan data yang digunakan adalah dengan mengumpulkan data-data yang diperoleh dari penelitian lapangan, peraturan-peraturan, dan buku-buku yang diolah serta dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Data-data yang diperoleh dari penelitian tersebut kemudian dipisahkan antara data yang relevan dengan data yang tidak relevan. Data yang relevan tersebut kemudian dihubungkan dengan judul, latar belakang masalah, dan rumusan permasalahan. Metode pengolahan

data seperti ini merupakan bagian dari metode kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang dimaksudkan untuk menghasilkan data deskriptif-analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilaku nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁷

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Perilaku koruptif telah lama menjadi agenda perjuangan bersama untuk ditentang dan diberantas dalam kehidupan manusia. Akan tetapi dalam kenyataannya, korupsi kadang dianggap sebuah kelaziman dan bahkan tumbuh subur di Indonesia. Berbagai survei dari dalam dan luar negeri menyatakan Indonesia sebagai negara yang berada pada jajaran negara yang rawan korupsi.⁸ Pernyataan beberapa pakar korupsi mengindikasikan bahwa korupsi telah merugikan anggaran negara sebanyak 30 persen sampai 50 persen dan telah mengakibatkan ekonomi biaya tinggi.⁹ Dalam kehidupan sehari-hari, korupsi menggerogoti banyak hal,¹⁰ termasuk aspek pelayanan

⁷ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 250.

⁸ Laporan Transparency Internasional menyatakan Pada tahun 2005, TI memberikan nilai 2,2 bagi Indonesia dan menempatkannya pada urutan ke-140 dari 159 negara. Indonesia berada satu level dengan Ajerbaizan, Caeroon, Ethiopia, Iraq, Liberia, dan Uzbekistan. Pada tahun 2006 indeks Indonesia naik 0,2 menjadi 2,4 dan menempati urutan ke-134 dari 163 negara. Posisi Indonesia sejajar dengan Ajerbaizan, Burundi, Republik Afrika Tengah, Ethiopia, Papua Nugini, Togo, dan Zimbabwe. Pada 2007, IPK Indonesia berkurang 0,1 yakni 2,3. Tidak hanya itu, tingkat Indonesia melorot ke posisi 143 dari 180 negara. Negara-negara yang memiliki IPK sama dengan Indonesia adalah Gambia, Rusia, dan Togo.

⁹ Kemitraan Partnership, 2004, *POLRI dan KKN*, Jakarta, Kemitraan, hlm. 7.

¹⁰ Korupsi menyebabkan terkurasnya kekayaan Negara. Ketika krisis berkepanjangan terus mendera sehingga republik ini butuh dana untuk menutup defisit RAPBN Tahun 2003 sebanyak Rp 27 triliun, kekayaan perikanan laut hilang 4 miliar dollar AS (setara Rp triliun) dicuri sindikat perampok ikan asing di zona ekonomi eksklusif Indonesia (ZEEI). Ketika negeri ini terpaksa harus menengadahkan tangan ke CGI untuk pinjaman 2,7 miliar dollar AS, bahan bakar minyak bersubsidi yang seharusnya dinikmati oleh rakyat, diselundupkan ke luar negeri senilai 5,6 miliar dollar AS setiap tahunnya. Ketika negara ini mengemis ke IMF sebesar 0,4 miliar dollar AS untuk memperbaiki perekonomiannya, kayu-kayu hutan senilai 3-4 miliar dollar AS dijarah. Lihat pada HCB Dharmawan dan Al Soni BL de Rosari (ed), 2004, *Surga Para Koruptor*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 3.

publik. Model dan sistem pelayanan publik yang berintegritas dipertaruhkan akibat semakin parah virus korupsi yang menjangkiti instansi pelayanan publik.

Pelayanan publik dalam negara demokratis dengan tingginya tingkat pengawasan terhadap pemerintah, potensi maladministrasi sebagai jalan masuk korupsi sangatlah kecil. Sebaliknya, di dalam negara yang otoriter dengan rendahnya pengawasan terhadap pemerintah, kemungkinan terjadinya maladministrasi sangatlah besar. Pelayanan publik cenderung tidak berorientasi pada kepuasan dan kepentingan publik.

Pada tingkat selanjutnya yang terbentuk adalah sistem birokrasi dalam pelayanan publik, yaitu lembaga-lembaga negara eksis tidak berlaku sebagai instrumen yang menyalurkan aspirasi dan keputusan rakyat (publik), tetapi lebih sebagai cara untuk meraih kekuasaan politik sehingga kepentingan publik (kepentingan rakyat) sering diabaikan.¹¹

Ada banyak model pelayanan publik. Misalnya dalam hal perizinan, beberapa diantaranya:¹²

1. *Pelayanan Unit Teknis*: merupakan sistem layanan yang paling konvensional, dimana tidak ada keuntungan yang didapatkan oleh masyarakat bila pemerintah daerah menerapkan pelayanan ini;
2. *Pelayanan Satu Atap*: layanan yang menyatukan berbagai unit teknis dalam satu atap dan satu gedung. Masing-

masing unit teknis memberikan layanan kepada masyarakat sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya. Tidak ada keterkaitan dan koordinasi antara unit teknis satu dengan unit teknis lain;

3. *Pelayanan Satu Pintu*: sistem layanan dimana masyarakat hanya dilayani dan hanya berhubungan dengan *customer service*, tidak berhubungan dengan yang memproses perijinan (*back office*). Pada pelayanan satu pintu umumnya proses perijinan dan non perijinan transparan dalam hal prosedur, waktu penyelesaian, biaya dan syarat-syarat yang harus dipenuhi; dan
4. *Pelayanan Satu Atap dan Satu Pintu (One Stop Service/OSS)*: merupakan sistem yang paling ideal dengan banyak kelebihan. Melalui sistem ini seluruh proses perijinan dan non perijinan dilakukan melalui satu pintu, proses perijinan dan non perijinan melalui sistem ini transparan dalam hal prosedur, waktu penyelesaian, biaya dan syarat-syarat yang harus dipenuhi.

Model-model pelayanan publik seperti di atas, pada satu waktu memang dapat mencegah perbuatan korupsi dari oknum pejabat publik. Namun, pada waktu yang lain model-model tersebut tidak kuasa mencegah perbuatan korupsi. Dalam situasi demikian, integritas instansi pelayanan publik mengalami proses degradasi.

¹¹ Dianto Bachriadi, dkk, 2005, *Ketika Penyelenggaraan Pemerintah Menyimpang: Maladministrasi di Bidang Pemerintahan*, hlm. 24-25.

¹² Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, *Memahami Untuk Melayani: Pelayanan Perijinan dan Non Perijinan sebagai Wujud Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, KPK, hlm. iv.

Padahal, aturan-aturan yang dapat digunakan untuk acuan pelayanan publik yang bermartabat, prima serta maksimal, telah disediakan. Misalnya, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Di samping itu, aturan setingkat undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Dengan demikian, sementara dapat disimpulkan bahwa ada korelasi positif antara kualitas pelayanan publik dengan korupsi. Bahwa tidak maksimalnya pelayanan publik, salah satunya dikarenakan oleh terjangkitnya pelayanan publik oleh praktik-praktik yang tidak berintegritas dan perilaku koruptif. Dalam konteks inilah menjadi relevan gagasan tentang perbaikan pelayanan publik, karena sebagaimana dinyatakan oleh Jeremy Pope¹³, pelayanan publik yang baik menjadi satu jalan mencegah korupsi.

Benang merahnya adalah: rendahnya mutu dan tidak berjalannya integritas dalam instansi pelayanan publik adalah salah satu penyebab buruknya pelayanan publik dari instansi pelayanan publik.

Dalam pengertian sederhana, 'integritas' berarti 'keteguhan prinsip dan sikap un-

tuk tidak melakukan korupsi dan tindakan-tindakan koruptif lainnya'. Integritas dalam pengertian lebih khas adalah penggunaan kekuasaan resmi oleh para pejabat publik untuk tujuan yang sah menurut hukum. Integritas merupakan antitesis korupsi, penggunaan kekuasaan untuk tujuan tidak sah.¹⁴

Arti lain integritas, misalnya, ditemukan dalam dunia kerja. Integritas dimaknai sebagai Integritas bertindak konsisten sesuai dengan kebijakan dan kode etik perusahaan.¹⁵ Sedangkan di *Stanford Encyclopaedia of Philosophy*, integritas dimasukkan dalam salah satu bentuk kebajikan dan kebaikan, khususnya dengan karakter manusia. Dalam ensiklopedi itu ditulis, "*'integrity' refers to a quality of a person's character.*"

Berikutnya, di dalam modul pakta integritas yang dilansir oleh lembaga Tiga Pilar Kemitraan, ditentukan ada enam cakupan integritas, yaitu:

1. Elemen karakter yang mendasari timbulnya pengakuan atas kejujuran;
2. Tuntutan berperilaku jujur, tidak melakukan hal-hal yang bertentangan dengan hukum, peraturan, dan etika;
3. Satunya kata dengan perbuatan baik dan bertanggung jawab;
4. Peran sikap, perilaku dan kejujuran sesuai harapan masyarakat;
5. Sikap dapat memaafkan kekhilafan yang tidak disengaja, dapat menerima perbedaan pendapat yang jujur, namun tidak ada kompromi bagi kecurangan

¹³ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Edisi I, 2003, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

¹⁴ Azyumadi Azra, "Integritas Pelayanan Publik", <http://www.madani-ri.com-2008-12-22-integritas-pejabat-publik.htm>, 27 Juni 2009.

¹⁵ <http://www.indonetasia.com/definisionline/1tag=definisi-integritas.htm>, 27 Juni 2009.

dan pelanggaran-pelanggaran prinsip;
dan

6. Sebuah komitmen, filosofi, nilai utama dan inspirasi untuk menuju kehidupan yang lebih baik.

Pendek kata, dalam konteks pelayanan publik integritas dapat dimaknai ke dalam tiga bentuk, yakni (i) adanya prosedur yang baik dan ditaati, (ii) terbentuknya perilaku aparat pelayanan publik yang bertanggung jawab, dan (iii) tersedianya sarana serta prasarana untuk menunjang prosedur pelayanan publik dan pemantapan perilaku aparat pelayanan publik.

Dalam penelitian ini, tingkat integritas diukur dengan nilai indeks. Nilai indeks diukur dari angka 0 hingga 10 yang dibagi dalam lima kategori, yakni antara 0-2,0 dinilai sangat buruk. Berikutnya berturut-turut, 2,1-4,0 (buruk); 4,1-6,0 (cukup); 6,1-8,0 (baik); dan 8,1-10 (sangat baik). Penggunaan nilai indeks ini dimaksudkan untuk memudahkan penilaian terhadap integritas pelayanan publik di kantor BPN dan Samsat di wilayah provinsi DIY.

1. Prosedur

Sebagian besar masyarakat pengguna (*user*) pelayanan di Kantor BPN tidak mengetahui adanya *Standard Operational Procedure* (SOP) pelayanan. Hanya ada

seorang pengguna jasa BPN yang mengaku mengetahui adanya SOP. Namun menurut salah satu narasumber, SOP tersebut tidak diimplementasikan dengan baik.

Papan informasi yang ditempel juga cukup diketahui oleh masyarakat. Sebagian besar masyarakat mengetahui adanya papan informasi dan merasa tidak kesulitan mengaksesnya.¹⁶ Selain itu, adanya *customer service* yang ditempatkan di *front office* BPN juga membantu masyarakat memahami informasi.¹⁷ Masyarakat pengguna dapat mengerti informasi yang diberikan.

Menurut pengamatan peneliti, tingkat pemahaman masyarakat sangat dipengaruhi oleh adanya papan informasi yang diletakkan pada posisi yang strategis dan berukuran cukup besar. Masih dalam pengamatan peneliti, pemahaman masyarakat mengenai informasi juga dipengaruhi oleh profesi masyarakat tersebut. Hampir semua yang mengurus layanan di BPN adalah pegawai kantor notaris yang sudah lebih dari satu kali menggunakan jasa BPN.¹⁸ Sedangkan bagi masyarakat pengguna yang bukan dari kalangan profesi agak sedikit kesulitan memahami prosedur layanan di BPN.¹⁹

Masalah yang sering dikeluhkan hampir semua narasumber adalah ketepatan waktu. Mengenai ketepatan waktu ini, semua narasumber mengalami masalah

¹⁶ Papan informasi di BPN Sleman, misalnya, memasang papan informasi daftar pelayanan pemeriksaan tanah tahun 2009; papan informasi daftar tarif pelayanan pendaftaran hak, daftar tarif pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah tahun 2009, dan lain-lain.

¹⁷ Dipowardoyo (masyarakat pengguna layanan), yang diwawancarai di BPN Kulonprogo, menyatakan belum begitu mengetahui prosedur layanan di BPN Kulonprogo. Namun dengan adanya petugas di *front office* memudahkan untuk mendapatkan informasi. Wawancara tanggal 14 Mei 2009.

¹⁸ Ibu Siti, seorang notaris di Bantul, mengaku mengakui prosedur pelayanan dari pengalamannya mengurus segala sertipikat dan hak atas tanah di BPN Bantul. Wawancara dilakukan pada 15 Mei 2009.

¹⁹ Budi, salah satu masyarakat pengguna layanan di BPN Bantul, menganggap bahwa prosedur layanan di BPN Bantul. Akan tetapi, bagi orang awam mungkin masih kesulitan. Wawancara 15 Mei 2009.

keterlambatan. Sedangkan dari petugas BPN hanya dapat memberikan perkiraan waktu, tidak dapat memberikan kepastian waktu.²⁰

Mengenai masalah biaya, seluruh narasumber menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan telah sesuai dengan biaya yang ada dalam papan informasi dan bukti pembayaran.²¹ Menurut penilaian peneliti perilaku suap ini sulit untuk dihentikan karena sudah menjadi kebiasaan antara pengguna jasa dan pemberi jasa.²²

Di Kantor Samsat, sebagian besar masyarakat pengguna pelayanan di Samsat tidak mengetahui adanya SOP pelayanan karena dalam faktanya memang SOP tersebut tidak dapat diakses langsung oleh masyarakat pengguna pelayanan.

Pihak Dipenda sebagai pengelola administrasi keuangan yang masuk di Samsat hanya berpedoman pada nilai-nilai seperti kejujuran, tanggung jawab, integritas dan lain-lain yang tertulis di papan-papan di dalam Kantor Dipenda tersebut. Dan ketika tim peneliti mengajukan pertanyaan mengenai apakah para pegawainya sudah sesuai dengan pedoman yang mereka gunakan ketika melayani masyarakat, narasumber tersebut menjawab bahwa para pegawainya sudah bekerja dengan baik dan narasumber tersebut memandang bahwa hal tersebut sesuai dengan pedoman yang ada.

Mengenai papan informasi di Kantor Samsat, sebagian besar masyarakat mengetahui dan menyatakan tidak mendapatkan kesulitan untuk mengakses informasi yang ada di papan-papan informasi tersebut. Beberapa masyarakat merasa kesulitan untuk melihat papan informasi tersebut karena letaknya yang kurang strategis.

Menurut pengamatan peneliti kurang strategisnya letak papan-papan informasi tersebut berkaitan dengan terlalu sempitnya ruangan pelayanan. Tingkat pemahaman masyarakat pengguna pelayanan terhadap informasi yang ada menurut kami bermacam-macam, ada masyarakat yang memang paham seluruhnya namun ada juga yang sebatas paham pada informasi mengenai apa yang mereka butuhkan saja.

Keluhan masyarakat tentang tidak adanya kepastian waktu di Kantor Samsat untuk penyelesaian pengurusan, rata-rata mereka menunggu dengan waktu yang bervariasi. Rata-rata di atas satu jam. Ada masyarakat yang mengeluh ketika memasukkan berkas terlebih dahulu di loket yang sama namun yang terselesaikan lebih dahulu adalah berkas orang lain yang *notabene* memasukkan berkas setelahnya karena Samsat Sleman tidak menggunakan nomor urut.²³

²⁰ Antonius Kieman, masyarakat pengguna layanan di BPN Gunung Kidul, menyatakan, pengurusan di BPN Gunung Kidul agak lama. "Saya mengurusnya (sertifikat tanah) sejak 2008, dan baru selesai sekarang" Ujarnya. Wawancara pada 20 Mei 2009.

²¹ Beberapa narasumber di BPN mengaku pemberian uang secara sukarela (biayanya antara Rp 10.000,00-Rp 15.000,00) dengan harapan mendapat pelayanan dari petugas secepatnya. Welly, pegawai kantor notaris yang mengurus pelayanan di BPN Sleman berujar, "Biasanya dalam menyerahkan berkas pendaftaran, diselipi uang Rp 10.000,00 dalam map. Hal itu sudah biasa dilakukan tanpa diminta". Wawancara pada 14 Mei 2009.

²² Hasil wawancara dengan Bapak Sugiharto (Kepala Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Sleman) pada tanggal 4 Mei 2009.

²³ Suyono, pengguna layanan di Samsat Sleman, pernah mengetahui kalau ada diskriminasi pengurusan. Masyarakat pengguna yang antri belakangan ternyata selesai lebih dahulu. Dan menurut dia, hal ini sangat disesalkan. Wawancara pada 13 Mei 2009.

Berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan, sebagian masyarakat menyatakan bahwa besarnya biaya yang dibayarkan telah sesuai dengan struk pembayaran yang diterima dan dalam tanda bukti pembayaran tersebut sudah di rinci besaran biaya yang yang dikeluarkan untuk tiap item proses pengurusan. Hanya saja ada masyarakat yang tidak melakukan *cross checks* apakah besaran biaya yang dikeluarkan tersebut telah sesuai dengan apa yang di informasikan di papan-papan informasi atau belum.

Penarikan biaya “tambahan” ditemukan di proses cek fisik. Penarikan tersebut ternyata tidak ada bukti pembayarannya dan tidak masuk hitungan dalam struk pembayaran. Artinya, ada indikasi pungutan liar yang dilakukan salah satu instansi di lingkup Kantor Samsat.²⁴

Ketika dikonfirmasi perihal “pungutan liar” tersebut kepada pimpinan Dipenda Samsat Sleman yang berhasil kami wawancara, beliau mengatakan bahwa itu (pungutan liar) bukan berada di dalam kewenangan instansi mereka. Dipenda hanya berwenang pada mekanisme administrasi dan keuangan, jadi apabila terjadi sesuatu yang menyalahi

prosedur (penarikan biaya cek fisik) tentunya bukan salah Dipenda.²⁵

Kemudian, timbul suatu pertanyaan yang cukup menggelitik, kebijakan untuk penanganan pungutan liar tersebut berada di bawah wewenang lembaga apa di antara tiga lembaga yang bernaung di Samsat? Bagaimana koordinasi antar lembaga-lembaga tersebut untuk menangani virus pungutan liar yang marak terjadi di Samsat?²⁶

2. Perilaku

Hal yang berkaitan langsung dengan pelayanan oleh petugas adalah masalah perilaku petugas dalam melayani masyarakat. Delapan dari sebelas masyarakat merasa sikap petugas cukup ramah dalam memberikan pelayanan dan juga tidak pernah mendapat perlakuan yang diskriminatif oleh petugas.

Masalah perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya yang berkaitan dengan biaya tambahan yang dikeluarkan oleh masyarakat adalah adanya tawaran jasa pengurusan dengan imbalan tertentu.²⁷

²⁴ Drs. Muslimin, masyarakat pengguna pelayanan Samsat Sleman, mengatakan, “Pernah diminta biaya tambahan di luar yang ada dalam bukti pembayaran, yaitu pada waktu cek fisik tersebut meminta Rp 5.000,00. Namun penarikan tersebut tidak ada kuitansinya.” Wawancara pada 14 Mei 2009. Barit Dwiyanoro, masyarakat pengguna layanan Samsat Sleman yang mengurus perpanjangan STNK, bercerita, “Pernah diminta biaya tambahan di luar yang ada di dalam bukti pembayaran yaitu pada waktu cek fisik. Petugas fisik meminta tambahan biaya, tetapi tak memberikan tanda bukti atau kuitansinya. Wawancara pada 14 Mei 2009. Wawan, masyarakat pengguna layanan di Samsat Bantul juga mengemukakan hal serupa. “Ditarik duit Rp 5.000,00 saat cek fisik. Tidak ada kuitansi.” Wawancara pada 15 Mei 2009.

²⁵ Hasil dari wawancara dengan Bapak Agus (Kepala Kantor Dipenda Samsat Sleman) pada tanggal 15 Mei 2009.

²⁶ Perlu diketahui bahwa lembaga yang bernaung di Samsat adalah Dipenda, Kepolisian, dan Jasa Raharja. Kasatlantas yang ditunjuk sebagai koordinator Samsat.

²⁷ Diskriminasi petugas dalam pengurusan ditunjukkan oleh keterangan Ibu Dewi, pegawai kantor notaris di Sleman sekaligus pengguna layanan di BPN Sleman, “Kalau sudah kenal orang dalam, langsung masuk aja ke ruang TU”. Wawancara 8 Mei 2009.

Di BPN, sebagian narasumber menyatakan bahwa kedisiplinan dan kecermatan petugas sudah cukup baik. Sebagian narasumber lainnya menyatakan bahwa kedisiplinan dan kecermatan petugas kurang baik. Indikator yang diberikan oleh narasumber untuk menilai kecermatan dan kedisiplinan petugas adalah masih seringnya petugas melakukan kesalahan dalam pengettazione nama sertifikat atau akta lainnya dan juga berpengaruh pada sering telatnya pelayanan.

Di Kantor Samsat, para petugas sudah bekerja dengan cermat dan disiplin. Namun demikian, masih tetap saja ditemukan petugas yang kurang profesional dalam bekerja, karena masih menggunakan *handphone* saat bekerja atau memberikan pelayanan.

3. Sarana dan Prasarana

Masalah sarana dan prasarana yang terdapat di lingkungan BPN menurut narasumber sudah cukup baik, artinya sarana dan prasarana yang disediakan sudah cukup memadai, seperti misalnya kotak saran atau pengaduan. Menurut pengamatan peneliti kotak saran/pengaduan itu tidak efektif. Hal itu dapat dilihat dari kondisinya yang sudah rusak.

Rasa nyaman ketika menunggu giliran, delapan dari sepuluh narasumber me-

nyatakan sudah cukup nyaman. Menurut pengamatan peneliti tingkat kenyamanan ini juga dipengaruhi oleh kebersihan ruangan di BPN yang masih kurang. Pendapat ini diperkuat dengan pernyataan sebagian narasumber yang menilai kebersihan di BPN masih kurang, dan diperparah tidak adanya larangan merokok dalam ruangan. Walaupun kebersihan dirasa masih kurang namun, tingkat keamanan di lingkungan BPN dirasa sudah baik oleh seluruh narasumber.

Mengenai sarana dan prasarana yang ada di Kantor Samsat, pengguna atau wajib pajak yang berhasil diwawancarai mengatakan bahwa sarana prasarana yang ada di Kantor Samsat kurang memadai. Hal tersebut dapat dilihat dari sempitnya kantor pelayanan.

Dari observasi yang dilakukan, ditemukan banyak calo (orang yang menawarkan jasa pengurusan) yang berkeliaran di Kantor Samsat. Ketika kami konfirmasi kepada kepala instansi Dipenda mengenai banyaknya calo yang berkeliaran dan dirasakan masyarakat cukup mengganggu tersebut, kepala Dipenda tersebut menjawab hal tersebut sekali lagi bukan kewenangan kami untuk menindak.²⁸

Hal lain yang menjadi catatan tim peneliti yang kami temukan di lapangan adalah di Samsat Sleman dapat melakukan

²⁸ Misalnya, penuturan Bapak Agus, Kepala Kantor Dipenda Sleman, "Saya pribadi sebenarnya juga merasa kurang sreg dengan banyaknya calo yang ada di Samsat ini, memang akan mengganggu kenyamanan wajib pajak, namun ada juga manfaatnya bagi masyarakat yang karena kesibukannya tidak dapat mengurus sendiri pembayaran pajaknya". Apabila keberadaan calo-calo tersebut dirasakan mengganggu apakah tidak ada upaya penindakan dari pihak Samsat Sleman sendiri? "Sekali lagi itu bukan kewenangan saya Mas, Mas pasti sudah mengerti siapa yang seharusnya melakukan penindakan". Siapa yang mengepalai 3 instansi yang berada dalam satu atap ini Pak? "Kalau di Samsat ini tidak ada kepala, yang ada adalah koordinator". Lalu siapa Pak yang menjadi koordinator tersebut? "Yang menjadi koordinator adalah Kasatlantas". Wawancara pada tanggal 15 Mei 2009.

pengurusan perpanjangan STNK tanpa menggunakan kartu identitas (KTP) padahal syarat-syarat untuk perpanjangan STNK adalah menyerahkan BPKB, KTP/KK, STNK asli dan satu salinannya. Pengurusan perpanjangan STNK tanpa identitas pemilik tersebut dilakukan dengan jalan wajib pajak harus meminta acc dari petugas di kantor dan dengan membayar sejumlah uang (sekitar Rp 35.000,-) untuk motor tanpa disertai bukti pembayaran.

E. Kesimpulan

Penelitian mengenai tingkat integritas instansi pelayanan publik, dapat ditemukan hal-hal sebagai berikut:

1. Standar integritas yang digunakan dalam Kantor BPN dan Samsat di wilayah Provinsi DIY adalah standar prosedur

operasional (*Standard Operational Procedure*) yang diterapkan di tiap-tiap Kantor BPN dan Kantor Samsat di Provinsi DIY;

2. Standar prosedur operasional yang dijadikan tolok ukur adalah:
 - a. prosedur pelayanan terhadap masyarakat pengguna, termasuk di dalamnya ketepatan waktu dan kesesuaian pembiayaan;
 - b. pelayanan terhadap masyarakat pengguna;
 - c. sarana dan prasarana yang dimiliki oleh kantor BPN dan kantor Samsat.
3. Berdasarkan penilaian narasumber yang diwawancarai di lapangan, didapatkan angka-angka sebagai berikut:

No.	Kriteria Integritas	Nilai	
		BPN	Samsat
1.	Proses pelayanan terhadap masyarakat penggunaan layanan	5,8	5,8
2.	Ketepatan waktu pelayanan	3,5	4,1
3.	Kesesuaian pembiayaan dengan papan informasi dan/atau bukti pembayaran	5,1	4,5
4.	Diskriminasi proses pengurusan jasa	6,9	7,1
5.	Kelengkapan sarana dan prasarana	5,1	3,6
Rata-rata		5,28	5,02

Dengan demikian, tingkat integritas untuk kantor BPN di wilayah Provinsi di DIY adalah 5,28 dan untuk kantor Samsat adalah 5,02. Artinya, dengan ukuran nilai indeks yang telah ditentukan pada awal penulisan laporan ini, maka tingkat integritas pelayanan publik di Provinsi DIY nilainya masih “cukup”.

4. Nilai “cukup” (yang masih jauh ke nilai “baik”, apalagi “sangat baik”) dipicu dengan beberapa temuan di lapangan yang belum menerapkan standar integritas dengan maksimal. Hal tersebut dibuktikan dengan hal-hal sebagai berikut:
 - a. informasi belum dapat diakses sesuai dengan yang ditempelkan

- a. di papan informasi. Belum ditemukan kesesuaian.
- b. masih ada pungutan liar dalam pengurusan, khususnya cek fisik, di Samsat;
- c. masih ada budaya penyelipan “tip” dalam pengurusan sertipikat tanah di BPN;
- d. diskriminasi waktu pengurusan masih sering ditemukan di dua kantor pelayanan publik tersebut; dan
- e. mekanisme *reward and punishment* yang tidak transparan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Arikunto, Suharmi, 1986, *Prosedur Penelitian Pendekatan: Suatu Praktik*, PT Bina Aksara, Jakarta.
- Bachriadi, Dianto, dkk., 2005, *Ketika Penyelenggaraan Pemerintah Menyimpang: Maladministrasi di Bidang Pertanahan*, Cetakan I, LAPERA Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Dharmawan, HCB dan Al Soni BL de Rosari (ed), 2004, *Surga Para Koruptor*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Kemitraan Partnership, 2004, *POLRI dan KKN*, Kemitraan, Jakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, *Memahami untuk Melayani: Pelayanan Perijinan dan Nonperijinan sebagai Wujud Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK, Jakarta.
- Kurniawan, Agung, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Cetakan I, Pembaruan, Yogyakarta.
- Pope, Jeremy, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Edisi I, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soemitro, Romy Hanityo, 1985, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Transparency International Indonesia, 2008, *Mengukur Tingkat Korupsi di Indonesia: Indeks Persepsi Korupsi 2008 dan Indeks Suap*, TII, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150).
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874).

C. Internet

Azra, Azyumadi, "Integritas Pelayanan Publik", www.madani-ri.com/2008-12-22/integritas-pejabat-publik.htm, 27 Juni 2009.

www.indonetasia.com/definisionline/tag=defnisi-integritas.htm, 27 Juni 2009.