

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENERAPAN PRINSIP
TRANSPARANSI DALAM PELAYANAN PUBLIK BIDANG
PERTANAHAN DI INDONESIA**

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum**



Diajukan Oleh :

ADEE FITRIANTHO
NIM: 2022010130

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM BATIK
SURAKARTA**

2026

SKRIPSI
ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENERAPAN PRINSIP
TRANSPARANSI DALAM PELAYANAN PUBLIK BIDANG
PERTANAHAN DI INDONESIA



Disusun Oleh:
ADEE FITRIANTHO
NIM: 2022010130

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing

Pada Hari :

Tanggal :

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Ariy Khaerudin, S.H., M.H.

M.Aziz Zaelani, S.H., M.H.

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Hafid Zakariya, S.H., M.H.

SKRIPSI
ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENERAPAN PRINSIP
TRANSPARANSI DALAM PELAYANAN PUBLIK BIDANG
PERTANAHAN DI INDONESIA



Disusun Oleh:
ADEE FITRIANTHO
NIM: 2022010130

Telah Disahkan oleh Tim Penguji Skripsi

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
1. Ketua	Dr. Ariy Khaerudin, S.H., M.H.		
2. Anggota	M. Aziz Zaelani, S.H., M.H.		
3. Anggota	Dr. Femmy Silaswaty F, S.H., M.H.		

Surakarta,.....

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Hafid Zakariya, S.H., M.H.

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Adee Fitriantho

NIM : 2022010130

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa skripsi berjudul “**Analisis Yuridis Terhadap Penerapan Prinsip Transparansi Dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan Di Indonesia**” adalah betul-betul karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam skripsi tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi tersebut.

Surakarta, 06 Februari 2026
Yang membuat pernyataan


Adee Fitriantho

MOTTO

Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil"

(Al-Qur'an, QS. An-Nisa: 58)

"Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya."

(HR. Muhammad)

PERSEMBAHAN

Dengan segala kerendahan hati dan penuh rasa syukur, skripsi ini penulis persembahkan ke hadirat Allah SWT sebagai wujud ungkapan syukur atas segala rahmat, karunia, kesehatan, kekuatan, serta kemudahan yang telah diberikan kepada penulis selama menempuh pendidikan hingga terselesaikannya skripsi ini. Tiada daya dan upaya tanpa pertolongan-Nya, dan dalam setiap proses penyusunan skripsi ini, penulis menyadari bahwa segala kemampuan dan kesempatan yang dimiliki semata-mata merupakan anugerah dari Allah SWT.

Skripsi ini menjadi salah satu bentuk ikhtiar dan rasa syukur penulis atas nikmat ilmu yang telah diberikan. Semoga karya ini dapat bernilai ibadah di sisi Allah SWT serta memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang pelayanan pertanahan, dan bagi semua pihak yang membacanya.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat, karunia, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Analisis Yuridis Terhadap Penerapan Prinsip Transparansi Dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan Di Indonesia”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Batik Surakarta. Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dukungan, serta pengalaman penulis selama menjalankan aktivitas profesional di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Klaten, yang memberikan wawasan praktis dalam bidang pelayanan publik pertanahan. Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Ipman Muhammad Iqbal, M.Ag., selaku Rektor Universitas Islam Batik Surakarta
2. Bapak Dr. Hafid Zakariya, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta, atas dukungan dan kebijakan yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan.
3. Ibu Nourma Dewi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum, atas arahan, motivasi, serta dukungan akademik yang diberikan kepada penulis selama masa perkuliahan.
4. Bapak Dr. Ariy Khaerudin, S.H., M.H., dan Bapak M. Aziz Zaelani, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing I, yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran

untuk memberikan bimbingan, arahan, serta masukan yang sangat berharga dalam proses penyusunan skripsi ini.

5. Pimpinan dan seluruh pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Klaten, yang telah memberikan kesempatan, dukungan, serta pengalaman berharga kepada penulis sehingga dapat memperkaya pemahaman penulis dalam penyusunan skripsi ini.
6. Seluruh dosen dan staf Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta yang telah memberikan ilmu pengetahuan, pengalaman, serta pelayanan akademik selama masa perkuliahan.
7. Kedua orang tua dan keluarga penulis yang senantiasa memberikan doa, dukungan moral, serta motivasi sehingga penulis mampu menyelesaikan studi dan penulisan skripsi ini.
8. Teman-teman seperjuangan serta semua pihak yang telah membantu penulis, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memiliki keterbatasan, sehingga kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang pelayanan publik dan pertanahan.

Surakarta,

Penulis

Adee Fitriantho

DAFTAR ISI

PERSEMBAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Metode Penelitian.....	13
F. Sistematika Penulisan Skripsi	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	25
A. Tinjauan Mengenai Transparansi	25
B. Pelayanan Publik	29
C. Pelayanan Pertanahan.....	31
D. Asas-Asas Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Pertanahan	36
E. Pelayanan Publik Bidang Pertanahan.....	40
BAB III OBJEK DAN RUANG LINGKUP PENELITIAN	44
A. Obyek Penelitian	44
B. Ruang Lingkup Penelitian	48
C. Fokus dan Batasan Analisis.....	52
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	55
A. Pengaturan Prinsip Transparansi dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan	55
B. Analisis Yuridis terhadap Penerapan Prinsip Transparansi dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan	74
C. Upaya Penguatan Prinsip Transparansi dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan	80
BAB V PENUTUP.....	94
A. Kesimpulan.....	94

B. Saran.....	95
DAFTAR PUSTAKA.....	97

ABSTRAK

Adee Fitriantho (2022010130) 2025, Analisis Yuridis Terhadap Penerapan Prinsip Transparansi Dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan Di Indonesia.

Pelayanan publik di bidang pertanahan memiliki peran penting dalam menjamin kepastian hukum hak atas tanah, sehingga penerapan prinsip transparansi menjadi keharusan dalam setiap proses pelayanan yang mencakup keterbukaan informasi, kejelasan prosedur, kepastian waktu, dan kejelasan biaya. Namun, dalam praktiknya penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan masih belum optimal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan dan penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebagai landasan hukum utama serta menelaah kesesuaiannya dengan norma hukum administrasi negara. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prinsip transparansi telah diatur secara tegas dalam undang-undang tersebut, khususnya terkait kewajiban penyelenggara untuk menetapkan dan mempublikasikan standar pelayanan, namun masih terdapat ketidaksesuaian antara ketentuan normatif dan praktik pelayanan pertanahan, terutama dalam aspek keterbukaan informasi dan publikasi standar pelayanan, sehingga diperlukan penguatan implementasi regulasi guna mewujudkan pelayanan pertanahan yang transparan dan akuntabel.

Kata Kunci : Pelayanan Publik, Pertanahan, Transparansi.

ABSTRACT

Adee Fitriantho (2022010130) 2025, *Juridical Analysis of the Implementation of the Principle of Transparency in Public Services in the Land Administration Sector in Indonesia.*

Public services in the land administration sector play an important role in ensuring legal certainty over land rights; therefore, the implementation of the principle of transparency is essential in every stage of service delivery, including openness of information, clarity of procedures, certainty of processing time, and transparency of costs. However, in practice, the implementation of transparency in land public services has not been fully optimal. This study aims to analyze the regulation and implementation of the principle of transparency in land public services based on Law Number 25 of 2009 on Public Services (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik) as the primary legal framework and to examine its conformity with the norms of administrative law. This research employs a normative legal research method using statutory and conceptual approaches. The results indicate that the principle of transparency has been explicitly regulated in the aforementioned law, particularly concerning the obligation of service providers to establish and publish service standards; however, there remain inconsistencies between normative provisions and the practice of land services, especially in terms of information disclosure and the publication of service standards, thus requiring strengthened regulatory implementation to achieve transparent and accountable land administration services.

Keywords: Public Service, Land Administration, Transparency.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama negara untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, termasuk hak memperoleh informasi atas setiap proses administratif pemerintahan. Dalam konteks tata kelola pemerintahan modern, transparansi menjadi indikator penting untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan akuntabel, sebab tanpa adanya keterbukaan, masyarakat tidak dapat menilai apakah suatu pelayanan telah dilakukan sesuai prosedur.¹ Prinsip keterbukaan ini tidak sekadar tuntutan etis, tetapi juga kewajiban hukum yang sudah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan Indonesia.

Keterbukaan informasi dalam pelayanan publik juga berkaitan erat dengan upaya pencegahan maladministrasi. Ketika informasi mengenai standar pelayanan, biaya, waktu penyelesaian, hingga prosedur dapat diakses masyarakat, maka potensi penyalahgunaan wewenang dapat ditekan.² Dalam kerangka hukum nasional, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjadi dasar yuridis penting yang mewajibkan

¹ Nadhlia Hanifah, “Transparansi Pelayanan Publik dalam Mewujudkan Good Governance,” *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 12, no. 2 (2020), hlm. 134.

² Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan* (Bandung: Refika Aditama, 2018), hlm. 45.

badan publik untuk menyediakan informasi yang akurat, benar, dan tidak diskriminatif kepada setiap pengguna layanan.³

Pada sektor pertanahan, prinsip transparansi memiliki urgensi yang lebih besar karena tanah merupakan aset bernilai ekonomi, sosial, dan politik yang tinggi. Informasi mengenai status hak, riwayat kepemilikan, dan data yuridis tanah sangat diperlukan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa akses informasi pertanahan masih sering mengalami hambatan, baik dari sisi prosedur, birokrasi, hingga kultur organisasi yang belum sepenuhnya terbuka terhadap publik.⁴ Zaelani, Setiyawan, dan Dona menegaskan bahwa ketidaksinkronan antara data fisik dan data yuridis dalam sistem pendaftaran tanah menjadi salah satu penyebab munculnya persoalan serius seperti sertipikat ganda, yang kemudian memicu terjadinya konflik pertanahan.⁵ Situasi ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip transparansi di bidang pertanahan belum berjalan optimal.

Transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan menjadi semakin penting karena tingginya angka sengketa tanah di Indonesia yang sebagian besar dipicu oleh ketidakjelasan informasi dan ketidakteraturan administrasi. Banyak kasus menunjukkan bahwa masyarakat kesulitan memperoleh data mengenai subjek dan objek hak, sehingga membuka peluang bagi praktik

³ UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4.

⁴ Riko Simanjuntak, "Keterbukaan Informasi dalam Pelayanan Pertanahan," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 51, no. 1 (2021), hlm. 89.

⁵ Muhammad Aziz Zaelani, Wahyu Beny Mukti Setiyawan, dan Fery Dona, "Mewujudkan Pendaftaran Tanah yang Responsif Pada Era Disrupsi," *USM Law Review* 5, no. 1 (2022): 350.

percaloan maupun manipulasi dokumen.⁶ Dalam kondisi demikian, penerapan prinsip transparansi tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pelayanan, tetapi juga instrumen perlindungan hukum bagi pemohon yang membutuhkan kepastian atas informasi pertanahan.

Selain itu, proses pelayanan pertanahan masih sering dipersepsikan sebagai pelayanan birokratis yang lamban, tertutup, dan tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Persepsi ini muncul karena prosedur pelayanan belum sepenuhnya didukung oleh standar operasional yang terbuka dan mudah diakses oleh publik.⁷ Ketika masyarakat tidak mengetahui secara pasti tahapan pelayanan, waktu penyelesaian, atau biaya yang harus dikeluarkan, maka ruang untuk maladministrasi semakin terbuka. Hal ini menandakan bahwa prinsip transparansi belum diimplementasikan secara menyeluruh sebagaimana amanat regulasi yang berlaku.

Penerapan transparansi di bidang pertanahan juga berkaitan erat dengan kewajiban Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai instansi yang menyelenggarakan layanan pertanahan. BPN memiliki mandat hukum untuk memastikan bahwa seluruh proses pelayanan, termasuk pemberian informasi, harus dilakukan secara terbuka dan tidak diskriminatif.⁸ Namun, dalam praktiknya, implementasi keterbukaan ini masih menghadapi berbagai kendala, baik dari aspek sumber daya manusia, budaya organisasi, maupun pemanfaatan

⁶ Yustina Melasari, "Akses Informasi Pertanahan sebagai Upaya Pencegahan Sengketa," *Jurnal Hukum Agraria* 7, no. 1 (2021), hlm. 56.

⁷ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 92.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 211.

teknologi informasi. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara norma hukum dengan pelaksanaan pelayanan di lapangan.

Di tengah tuntutan reformasi birokrasi, keterbukaan informasi pertanahan menjadi salah satu aspek yang mendapat perhatian khusus dari para peneliti. Berbagai studi menunjukkan bahwa transparansi memiliki korelasi langsung dengan peningkatan kualitas layanan, khususnya dalam mengurangi potensi maladministrasi dan konflik kepentingan.⁹ Dalam konteks pertanahan, transparansi terbukti dapat memperbaiki persepsi publik terhadap kinerja instansi, karena pemohon merasa lebih terlindungi ketika memperoleh informasi yang akurat dan mudah diakses.

Selain itu, perkembangan teknologi informasi sebenarnya memberikan peluang besar untuk memperkuat penerapan prinsip transparansi di bidang pertanahan. Digitalisasi layanan melalui aplikasi daring dan sistem informasi pertanahan terpadu seharusnya dapat mempermudah masyarakat dalam memperoleh informasi dasar mengenai status dan riwayat tanah. Namun sejumlah penelitian menunjukkan bahwa pemanfaatan teknologi tersebut belum optimal akibat keterbatasan infrastruktur dan literasi digital masyarakat.¹⁰ Akibatnya, digitalisasi yang semestinya menjadi instrumen transparansi justru belum memberikan dampak maksimal.

⁹ Rani Anggraini, "Transparansi Pelayanan Publik sebagai Instrumen Pencegahan Maladministrasi," *Jurnal Administrasi Publik Indonesia* 15, no. 1 (2021), hlm. 24.

¹⁰ Dwi Kartikasari dan Luthfi Ramadhan, "Efektivitas Digitalisasi Pelayanan Pertanahan di Indonesia," *Jurnal Transformasi Digital Pemerintahan* 3, no. 2 (2022), hlm. 77.

Hambatan lainnya muncul dari aspek internal organisasi. Penelitian terbaru menemukan bahwa masih terdapat resistensi dari sebagian aparatur birokrasi terhadap perubahan menuju layanan yang terbuka dan berbasis teknologi.¹¹ Resistensi ini biasanya dipengaruhi oleh pola kerja konvensional serta kurangnya pemahaman mengenai prinsip-prinsip transparansi itu sendiri. Hal ini mengakibatkan penerapan transparansi sering kali hanya bersifat formalitas pada dokumen kebijakan, tanpa diikuti perubahan kultur pelayanan di lapangan.

Permasalahan transparansi juga berkaitan dengan ketidakseragaman pelaksanaan standar pelayanan di berbagai kantor pertanahan. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa perbedaan kualitas layanan sering terjadi karena belum adanya implementasi standar operasional yang dipatuhi secara konsisten di seluruh daerah.¹² Ketidakteraturan ini membuat masyarakat di wilayah tertentu mengalami kesulitan lebih besar dalam memperoleh informasi pertanahan dibandingkan wilayah lain, sehingga menimbulkan ketidakadilan dalam pelayanan publik.

Dari sisi masyarakat, rendahnya pemahaman mengenai hak untuk memperoleh informasi publik juga menjadi faktor penghambat utama. Penelitian di berbagai daerah menunjukkan bahwa banyak pemohon belum mengetahui bahwa mereka berhak meminta informasi mengenai status tanah,

¹¹ Ahmad Suryana, "Budaya Birokrasi dan Tantangan Implementasi Transparansi," *Jurnal Reformasi Administrasi* 9, no. 3 (2020), hlm. 142.

¹² Siti Marlina dan Fadli Nurhadi, "Standar Pelayanan Pertanahan dan Implementasinya di Daerah," *Jurnal Kebijakan Publik* 11, no. 2 (2020), hlm. 98.

prosedur pelayanan, maupun data yuridis tanpa harus melalui perantara.¹³ Rendahnya literasi hukum ini menyebabkan masyarakat cenderung pasif dan tidak menuntut transparansi, sehingga kondisi birokrasi yang tidak terbuka terus berlanjut tanpa koreksi yang memadai.

Di samping berbagai hambatan struktural dan kultural tersebut, terdapat pula persoalan teknis seperti keterbatasan integrasi data pertanahan. Sejumlah penelitian mengungkapkan bahwa basis data pertanahan di Indonesia masih belum sepenuhnya terhubung antara satu sistem dengan sistem lainnya, sehingga menyulitkan proses verifikasi dan akses informasi oleh publik.¹⁴ Ketidakterpaduan data ini membuat layanan pertanahan rentan menghasilkan informasi yang tidak akurat, tumpang tindih, atau bahkan menimbulkan keraguan terhadap keabsahan dokumen tanah.

Upaya perbaikan sebenarnya terus dilakukan melalui berbagai program reformasi yang digagas oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Beberapa penelitian mencatat bahwa reformasi tersebut mulai menunjukkan hasil positif, terutama dalam peningkatan akses informasi melalui layanan digital dan penguatan regulasi internal.¹⁵ Namun, efektivitas reformasi ini masih sangat bergantung pada konsistensi implementasi di tingkat daerah, yang sering kali belum berjalan merata. Dengan kata lain, kebijakan yang baik di

¹³ Ria Oktaviani, "Literasi Hukum Masyarakat terhadap Hak Akses Informasi Publik," *Jurnal Sosiohumaniora* 22, no. 1 (2021), hlm. 44.

¹⁴ Budi Setiawan, "Integrasi Data Pertanahan sebagai Upaya Meningkatkan Transparansi," *Jurnal Sistem Informasi Pemerintahan* 5, no. 3 (2022), hlm. 167.

¹⁵ Anisa Rahmawati, "Evaluasi Reformasi Layanan Pertanahan Berbasis Digital," *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik* 8, no. 1 (2022), hlm. 55.

tingkat pusat belum sepenuhnya diterjemahkan menjadi praktik pelayanan yang transparan di lapangan.

Selain itu, evaluasi sejumlah akademisi menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan transparansi di sektor pertanahan masih belum optimal. Lembaga pengawas eksternal seperti Ombudsman memang menerima banyak laporan terkait maladministrasi pertanahan, tetapi tindak lanjut terhadap rekomendasi sering kali berjalan lambat.¹⁶ Kelemahan dalam mekanisme pengawasan ini berpotensi membuat pelanggaran terhadap prinsip transparansi terus terulang, karena tidak ada efek jera yang cukup bagi aparatur yang melanggar standar pelayanan.

Di sisi lain, partisipasi masyarakat dalam mendorong keterbukaan informasi pertanahan juga belum sepenuhnya berkembang. Penelitian mengenai partisipasi publik dalam layanan pertanahan menunjukkan bahwa pelibatan masyarakat baru sebatas sosialisasi formal, bukan sebagai pihak yang berperan aktif dalam proses pengawasan atau evaluasi layanan.¹⁷ Padahal, partisipasi publik merupakan salah satu pilar utama *good governance* yang dapat memperkuat penerapan prinsip transparansi dalam setiap proses pelayanan.

Pelaksanaan prinsip transparansi dalam pelayanan publik pertanahan juga sangat dipengaruhi oleh budaya birokrasi yang masih bersifat tertutup. Dalam

¹⁶ Taufik Ridwan, "Peran Ombudsman dalam Pengawasan Layanan Pertanahan," *Jurnal Hukum Administrasi Negara* 13, no. 2 (2021), hlm. 203.

¹⁷ Yuliana Pramesti, "Partisipasi Publik dalam Pelayanan Pertanahan," *Jurnal Tata Kelola Pemerintahan* 4, no. 2 (2020), hlm. 118.

beberapa penelitian, birokrasi pertanahan sering kali mempertahankan pola komunikasi internal yang tidak terbuka terhadap publik, sehingga proses pelayanan menjadi tidak sepenuhnya dapat diawasi masyarakat. Model birokrasi seperti ini berpotensi menciptakan peluang terjadinya maladministrasi, terutama ketika informasi mengenai prosedur, syarat, maupun waktu penyelesaian layanan tidak disampaikan secara jelas. Rendahnya keterbukaan informasi pada tahap verifikasi dokumen sering menjadi celah terjadinya praktik penghambatan pelayanan.¹⁸

Selain persoalan budaya birokrasi, kapasitas SDM juga menjadi faktor penentu keberhasilan penerapan transparansi. Beberapa kantor pertanahan di Indonesia masih menghadapi keterbatasan jumlah dan kompetensi petugas, sehingga kemampuan untuk memberikan layanan informasi secara cepat dan akurat belum merata di semua daerah. Keterbatasan ini berdampak pada minimnya kejelasan informasi yang diterima masyarakat, sehingga sering menimbulkan salah persepsi dalam proses permohonan layanan.

Selain itu, kurangnya standar operasional yang mudah diakses oleh publik turut memperburuk tingkat transparansi pelayanan. Banyak SOP layanan pertanahan yang sebenarnya telah disusun secara formal, namun tidak dipublikasikan secara jelas baik melalui media digital maupun papan informasi di kantor pertanahan. Akibatnya, masyarakat tidak memiliki kepastian mengenai tahapan layanan dan kerap merasa kebingungan ketika mengurus

¹⁸ Rahmawati, L. "Keterbukaan Informasi dalam Proses Pelayanan Pertanahan." *Jurnal Pelayanan Publik*, 2019.

dokumen pertanahan. Ketiadaan informasi SOP secara terbuka menyebabkan pemohon bergantung pada penjelasan lisan petugas, yang sifatnya tidak terdokumentasi dan rawan berubah-ubah.¹⁹

Transparansi dalam pelayanan publik pertanahan juga berkaitan erat dengan keteraturan administrasi internal yang diterapkan oleh kantor pertanahan. Prosedur yang jelas, terdokumentasi, dan mudah dipahami merupakan fondasi utama dalam menciptakan layanan yang terbuka bagi masyarakat. Ketika alur pelayanan tidak dijelaskan secara rinci, pemohon akan kesulitan memahami tahapan yang harus dilalui dan dokumen yang harus dipenuhi. Kondisi seperti ini tidak hanya menimbulkan kebingungan, tetapi juga membuka peluang terjadinya interpretasi yang berbeda-beda di tingkat pelaksana.²⁰

Kepastian mengenai waktu penyelesaian pelayanan juga menjadi bagian penting dari transparansi. Banyak masyarakat masih mengalami ketidakjelasan mengenai berapa lama proses permohonan sertifikasi, pemecahan bidang, maupun layanan lainnya akan diselesaikan. Ketidakpastian ini sering memunculkan anggapan bahwa proses pertanahan bersifat tertutup dan sulit diprediksi. Padahal, dalam prinsip pelayanan publik, masyarakat berhak memperoleh informasi yang lengkap terkait rentang waktu pelayanan, termasuk kemungkinan penundaan apabila terdapat kendala administratif.

¹⁹ Setiawan, D. "Transparansi SOP dalam Pelayanan Pertanahan di Indonesia." *Jurnal Kebijakan Publik*, 2021.

²⁰ UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 21.

Tanpa kejelasan ini, pemohon cenderung ragu apakah permohonan mereka benar-benar diproses sesuai ketentuan.²¹

Selain aspek prosedural, transparansi juga harus diwujudkan melalui keterbukaan biaya layanan. Informasi mengenai biaya yang berlaku, termasuk komponen perhitungan dan dasar hukumnya, wajib disampaikan secara jelas kepada masyarakat. Dalam praktiknya, masih terdapat kantor pertanahan yang belum menampilkan daftar biaya secara terbuka pada ruang pelayanan maupun media digital, sehingga masyarakat tidak memiliki acuan yang pasti. Ketidakjelasan biaya ini dapat menimbulkan persepsi negatif dan membuka peluang terjadinya pungutan yang tidak sesuai ketentuan. Dengan menyediakan informasi biaya yang terperinci, masyarakat dapat memastikan bahwa layanan yang diterima memang sesuai dengan tarif resmi yang berlaku.²²

Dengan mempertimbangkan berbagai persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan pelayanan publik di bidang pertanahan, dapat dipahami bahwa penerapan prinsip transparansi merupakan kebutuhan mendasar untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat. Transparansi bukan hanya menyangkut keterbukaan informasi, tetapi juga menuntut adanya konsistensi dalam penyampaian prosedur, alur pelayanan, jangka waktu, serta rincian biaya yang dapat diakses oleh seluruh pemohon. Ketika seluruh aspek tersebut disajikan secara jelas, terbuka, dan mudah dipahami, maka potensi terjadinya

²¹ Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Standar Pelayanan.

²² UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 31.

kesalahpahaman, maladministrasi, maupun praktik yang menyimpang dapat diminimalisir, sehingga pelayanan pertanahan dapat berjalan lebih efektif dan akuntabel.

Oleh karena itu, kajian yang mendalam mengenai pemenuhan prinsip transparansi menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa pelayanan publik di bidang pertanahan benar-benar dilaksanakan sesuai asas-asas pemerintahan yang baik. Analisis terhadap regulasi, praktik administratif, serta implementasi prinsip transparansi diperlukan untuk menilai sejauh mana penyelenggara layanan telah memenuhi ketentuan hukum yang berlaku. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini disusun dengan judul **“Analisis Yuridis Terhadap Penerapan Prinsip Transparansi Dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan di Indonesia.”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana analisis yuridis terhadap penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan, ditinjau dari kesesuaiannya dengan norma dan ketentuan hukum positif yang berlaku?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah disusun, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum terkait prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan, serta menilai kesesuaiannya dengan ketentuan hukum positif dan asas-asas dalam hukum administrasi negara.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum administrasi negara, khususnya terkait kajian mengenai penerapan prinsip transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di bidang pertanahan.
 - b. Memperkaya literatur akademik mengenai analisis yuridis atas implementasi prinsip transparansi dalam pelayanan publik, sehingga dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya yang fokus pada transparansi dan tata kelola pertanahan.
 - c. Memperkuat pemahaman mengenai hubungan antara norma hukum, asas-asas pemerintahan yang baik, dan praktik administratif, melalui penelaahan atas kesesuaian penerapan layanan pertanahan dengan

kerangka hukum yang berlaku.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan informasi dan rekomendasi bagi Kementerian ATR/BPN dalam meningkatkan kualitas penerapan prinsip transparansi pada layanan pertanahan, baik dalam aspek regulasi maupun implementasi pelayanannya.
- b. Menjadi bahan evaluasi bagi aparaturnya pelayanan pertanahan untuk memahami area yang masih memiliki hambatan dalam penerapan transparansi, sehingga dapat memperbaiki pola kerja, mekanisme penyampaian informasi, dan sistem pelayanan.
- c. Membantu masyarakat sebagai pengguna layanan pertanahan dalam memahami hak-haknya terkait keterbukaan informasi pertanahan serta mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam mewujudkan pelayanan publik yang transparan dan akuntabel.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif atau sering disebut juga penelitian hukum doktrinal. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menelaah bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, literatur

hukum, serta dokumen-dokumen resmi lainnya.²³ Pendekatan ini dipilih karena fokus utama penelitian adalah mengkaji prinsip transparansi dalam pelayanan publik, khususnya dalam penyediaan informasi pertanahan, yang secara dominan diatur oleh norma hukum tertulis.

Alasan penggunaan metode yuridis normatif didasarkan pada tujuan penelitian yang memfokuskan kajian pada pengaturan hukum mengenai keterbukaan informasi publik sebagaimana tercantum dalam UU No. 14 Tahun 2008, pengaturan mengenai standar pelayanan menurut UU No. 25 Tahun 2009, serta ketentuan mengenai asas-asas pemerintahan yang baik dalam UU No. 30 Tahun 2014. Melalui metode normatif, penelitian menelaah konsistensi, kejelasan, dan kekuatan mengikat norma yang mengatur transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan, sehingga dapat dinilai apakah kerangka hukum tersebut telah memberikan dasar yang memadai bagi penyelenggaraan pelayanan yang terbuka dan akuntabel.

Selain itu, penelitian normatif juga relevan karena transparansi pelayanan publik pada hakikatnya menyangkut hubungan antara negara (melalui badan publik) dengan masyarakat sebagai penerima layanan. Dalam hal ini, hukum berperan sebagai instrumen yang mengatur hak dan kewajiban kedua belah pihak, sehingga analisis terhadap aturan hukum dan

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 15.

asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi penting untuk memahami posisi transparansi dalam sistem administrasi negara.²⁴

Penggunaan penelitian yuridis normatif dalam kajian ini didasarkan pada adanya ketidaksesuaian, kekaburan, atau gap normatif antara ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur keterbukaan informasi publik, pelayanan publik, dan administrasi pemerintahan dengan pengaturan khusus di bidang pertanahan. Fokus penelitian sepenuhnya diarahkan pada analisis tekstual terhadap norma yang berlaku untuk menilai konsistensi, keselarasan, serta kecukupan pengaturan mengenai prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan. Dengan demikian, penelitian ini menitikberatkan kajian pada konstruksi hukum yang bersumber dari bahan hukum primer dan sekunder tanpa menggunakan data empiris sebagai bagian dari metode penelitian.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum normatif, pendekatan digunakan untuk menentukan cara pandang dalam menelaah permasalahan berdasarkan norma hukum yang berlaku. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dipilih untuk memperkuat analisis terhadap prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan. Adapun pendekatan yang digunakan adalah sebagai berikut:

²⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2006), hlm. 47.

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian, seperti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta regulasi di bidang pertanahan. Pendekatan ini diperlukan karena analisis transparansi dalam pelayanan pertanahan harus didasarkan pada norma tertulis yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pelayanan publik.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis hubungan antar norma, menafsirkan aturan hukum, serta menilai konsistensi dan keselarasan antara regulasi terkait keterbukaan informasi, pelayanan publik, administrasi pemerintahan, dan regulasi pertanahan. Melalui pendekatan ini, penelitian dapat mengidentifikasi apakah terdapat kekosongan, tumpang tindih, atau ketidaktegasan norma yang berpengaruh terhadap penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan pertanahan.

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, bahan hukum merupakan elemen pokok yang dijadikan dasar analisis. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari tiga jenis, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat karena berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan antara lain:

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28F yang mengatur hak memperoleh informasi.
- 2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, sebagai dasar hukum utama keterbukaan informasi publik.
- 3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang mengatur standar pelayanan, asas pelayanan, dan hak masyarakat sebagai pengguna layanan.
- 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang memuat ketentuan mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).
- 5) Peraturan pelaksana terkait, misalnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN yang mengatur layanan pertanahan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum ini meliputi:

- 1) Literatur akademik mengenai hukum administrasi negara, pelayanan publik, dan keterbukaan informasi.
- 2) Artikel jurnal ilmiah yang relevan dengan tema transparansi pelayanan publik.
- 3) Pendapat para ahli hukum yang membahas mengenai hak atas informasi publik dan asas *good governance*.²⁵

Bahan hukum sekunder ini penting untuk memperluas perspektif dan memberikan kerangka teoritis yang lebih komprehensif.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini, bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, maupun dokumen penunjang lainnya yang membantu memperjelas terminologi hukum yang digunakan.²⁶

Penggunaan ketiga jenis bahan hukum ini dilakukan secara sistematis sehingga menghasilkan analisis yang komprehensif. Bahan hukum primer memberikan dasar normatif, bahan hukum sekunder memberi konteks teoritis, dan bahan hukum tersier memperkuat pemahaman konseptual.

²⁵ Ridwan HR, *op. cit.*, hlm. 92.

²⁶ Johnny Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 57.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan bahan hukum berbeda dengan penelitian empiris yang menggunakan observasi atau wawancara. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*), yang berfokus pada penelusuran dan analisis dokumen hukum serta literatur yang relevan.

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa langkah:

a. Identifikasi dan Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan

Peneliti mengidentifikasi berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti UUD 1945, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta regulasi lain yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan dan layanan pertanahan.

b. Studi Literatur

Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan melalui penelusuran buku, jurnal ilmiah, artikel, maupun karya tulis hukum yang berkaitan dengan pelayanan publik, transparansi, dan keterbukaan informasi. Studi literatur ini bertujuan memperkuat kerangka teoritis sekaligus memberikan perspektif dari para akademisi.

c. **Penelusuran Dokumen Pendukung**

Selain peraturan dan literatur akademik, peneliti juga menggunakan bahan hukum tersier seperti kamus hukum, ensiklopedia, maupun pedoman resmi dari lembaga terkait. Bahan ini berfungsi memperjelas istilah hukum dan membantu dalam klasifikasi konsep.

d. **Analisis Dokumen Resmi dari Lembaga Terkait**

Apabila tersedia, peneliti juga mengakses laporan tahunan badan publik (misalnya laporan pelayanan informasi publik dari BPN), pedoman pelayanan pertanahan, serta putusan pengadilan yang relevan. Hal ini bertujuan untuk memperoleh gambaran yang lebih konkret tentang penerapan aturan di lapangan.

Dengan metode pengumpulan bahan hukum seperti ini, diharapkan penelitian dapat menghasilkan analisis yang akurat, sistematis, serta dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.²⁷

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan tahap penting dalam penelitian hukum normatif, karena di sinilah seluruh bahan hukum yang sudah terkumpul ditelaah untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Teknik

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 141.

analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif.

Adapun langkah-langkah analisis bahan hukum dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Klasifikasi Bahan Hukum

Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier diklasifikasikan sesuai relevansinya dengan rumusan masalah penelitian. Misalnya, UUD 1945 Pasal 28F dan UU No. 14 Tahun 2008 dimasukkan sebagai bahan hukum primer yang berkaitan langsung dengan hak atas informasi publik.

b. Interpretasi Hukum

Dilakukan penafsiran terhadap norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan maupun doktrin. Penafsiran yang digunakan meliputi:

- 1) Interpretasi gramatikal, dengan memahami makna kata dan istilah dalam undang-undang.
- 2) Interpretasi sistematis, dengan menghubungkan ketentuan dalam satu peraturan dengan ketentuan dalam peraturan lainnya.
- 3) Interpretasi teleologis, dengan menggali tujuan dari suatu aturan hukum, misalnya tujuan keterbukaan informasi publik dalam meningkatkan akuntabilitas pelayanan.

c. Penalaran Hukum (*Legal Reasoning*)

Setelah interpretasi, peneliti melakukan penalaran hukum untuk menarik kesimpulan. Dalam konteks penelitian ini, penalaran dilakukan dengan metode silogisme deduktif, yaitu menarik kesimpulan khusus berdasarkan aturan hukum yang bersifat umum dan fakta hukum yang ditemukan.

d. Analisis Normatif-Kualitatif

Hasil interpretasi dan penalaran hukum selanjutnya dianalisis secara kualitatif, artinya tidak diukur dengan angka atau statistik, tetapi dengan argumentasi hukum yang logis, sistematis, dan konsisten. Analisis ini digunakan untuk melihat sejauh mana transparansi pelayanan publik dalam pemberian informasi pertanahan telah sesuai dengan asas keterbukaan, kepastian hukum, dan AUPB.

Dengan metode analisis ini, penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran utuh mengenai hubungan antara norma hukum yang berlaku dengan praktik penyelenggaraan pelayanan publik, khususnya dalam bidang pertanahan.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Sistematika penulisan skripsi ini disusun untuk memberikan panduan alur pembahasan dari awal hingga akhir, sehingga memudahkan pembaca dalam memahami penelitian. Sistematika skripsi ini terdiri dari beberapa bab dan sub-bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang
2. Rumusan Masalah
3. Tujuan Penelitian
4. Manfaat Penelitian
 - a. Manfaat Teoritis
 - b. Manfaat Praktis
5. Sistematika Penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi uraian mengenai konsep-konsep teoritis dan normatif yang meliputi:

1. Teori Transparansi
2. Pelayanan Publik
3. Pelayanan Pertanahan
4. Asas-Asas Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Pertanahan
5. Pelayanan Publik Bidang Pertanahan

BAB III OBJEK DAN RUANG LINGKUP PENELITIAN

Obyek penelitian dalam penelitian hukum normatif adalah norma hukum, asas hukum, doktrin, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik di bidang pertanahan.

Obyek tersebut kemudian dianalisis berdasarkan rumusan masalah, yaitu:

1. Pengaturan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan ditinjau dari kesesuaiannya dengan norma, asas, dan ketentuan hukum positif yang berlaku.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil kajian normatif serta pembahasan terhadap obyek penelitian berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan. Pembahasan meliputi:

1. Pengaturan Prinsip Transparansi dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan

Uraian mengenai norma hukum, asas hukum, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur keterbukaan informasi dan transparansi dalam pelayanan pertanahan.

2. Analisis Yuridis terhadap Penerapan Prinsip Transparansi dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan

Kajian mengenai sejauh mana penerapan transparansi telah sesuai dengan ketentuan hukum positif, asas-asas pemerintahan yang baik, serta doktrin hukum administrasi negara.

BAB V PENUTUP

1. Kesimpulan
2. Saran

DAFTAR PUSTAKA

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Kajian mengenai penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan memerlukan pemahaman mengenai konsep keterbukaan informasi, asas-asas pemerintahan yang baik, serta karakteristik pelayanan pertanahan yang berhubungan langsung dengan kepastian hukum hak atas tanah.²⁸ Transparansi menjadi elemen penting karena proses administrasi pertanahan mulai dari pendaftaran, peralihan hak, hingga penyediaan data pertanahan seringkali menimbulkan permasalahan apabila tidak dikelola secara terbuka dan akuntabel.²⁹ Dengan memahami dasar-dasar tersebut, analisis yuridis dapat dilakukan secara lebih terarah untuk menilai kesesuaian praktik pelayanan pertanahan dengan ketentuan hukum yang berlaku.³⁰

A. Tinjauan Mengenai Transparansi

Transparansi pada dasarnya berkaitan dengan keterbukaan penyelenggara negara dalam menyediakan informasi yang akurat, relevan, dan mudah diakses oleh publik.³¹ Dalam konteks pelayanan publik, transparansi menuntut adanya proses yang jelas, prosedur yang dapat dipahami, serta ketersediaan informasi yang memungkinkan masyarakat mengawasi jalannya pelayanan. Prinsip ini ditekankan oleh berbagai lembaga internasional seperti OECD, UNDP, dan

²⁸ Sedarmayanti, *op. cit.*, hlm. 45.

²⁹ Lalu Prawira, "Transparansi Pelayanan Publik dalam Administrasi Pertanahan," *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 11, no. 2 (2021): 134.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 211.

³¹ Sedarmayanti, *op. cit.*, hlm. 45.

World Bank, yang secara umum menempatkan transparansi sebagai unsur penting dalam mencegah penyalahgunaan kewenangan dan memperkuat akuntabilitas.³² Untuk keperluan penelitian ini, penekanan utamanya terletak pada aspek keterbukaan informasi yang berkaitan langsung dengan hak-hak masyarakat terhadap data pertanahan.

Dalam kegiatan pelayanan pertanahan, keterbukaan informasi menjadi kebutuhan dasar karena setiap proses administrasi tanah selalu menyangkut kepentingan hukum masyarakat, baik dalam pendaftaran tanah, peralihan hak, pengecekan sertifikat, maupun permohonan informasi riwayat tanah.³³ Apabila informasi mengenai status tanah, persyaratan layanan, alur pelayanan, atau biaya tidak disampaikan secara terbuka, masyarakat berpotensi mengalami ketidakpastian hukum. Hal ini dapat menimbulkan kesalahan persepsi mengenai status tanah, membuka ruang bagi praktik maladministrasi, atau bahkan memicu sengketa pertanahan yang sebenarnya dapat dihindari apabila informasi tersedia secara jelas dan terstruktur.³⁴ Dengan demikian, transparansi dalam pertanahan bukan hanya soal keterbukaan administratif, tetapi juga merupakan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum masyarakat.

Transparansi juga memiliki fungsi penting sebagai sarana pencegahan konflik. Banyak sengketa tanah timbul karena adanya kesenjangan informasi antara masyarakat dan instansi pertanahan, terutama terkait status hak, peta

³² Wahyudi Kumorotomo, "Keterbukaan Informasi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmu Administrasi* 14, no. 1 (2017): 22.

³³ Prawira, *loc. cit.*

³⁴ Miftah Thoha, *op. cit.*, hlm. 92.

bidang, atau catatan-catatan pertanahan.³⁵ Ketika informasi tersebut tidak diberikan secara terbuka, masyarakat cenderung mencari saluran informal yang sering kali tidak akurat dan menyebabkan kesalahan dalam pengambilan keputusan. Ketersediaan informasi yang terbuka dapat meminimalkan kesenjangan tersebut dan memperkuat ketertiban administrasi pertanahan. Dengan transparansi, pemohon dapat menelusuri perkembangan permohonan secara pasti, memahami dasar kewajiban administratif, dan mengetahui alasan hukum di balik setiap keputusan pejabat pertanahan.

Dalam perspektif pemerintahan yang baik, transparansi merupakan salah satu asas yang mengatur bagaimana kewenangan negara seharusnya dijalankan secara terbuka dan akuntabel.³⁶ Kewajiban keterbukaan ini menjadi semakin penting dalam instansi pertanahan karena proses administrasinya sangat teknis dan melibatkan dokumen resmi negara yang berkaitan dengan hak warga. Oleh sebab itu, penyelenggara layanan pertanahan harus menyediakan informasi yang mudah diakses, baik secara langsung maupun melalui mekanisme digital, sehingga masyarakat dapat memperolehnya tanpa hambatan. Transparansi seperti ini akan memperkuat kepercayaan publik terhadap instansi pertanahan, memperbaiki kualitas pelayanan, dan memastikan bahwa setiap keputusan administratif dapat dipertanggungjawabkan.

³⁵ Yatri Rahayu, "Akses Informasi Pertanahan dan Pencegahan Sengketa," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50, no. 3 (2020): 489.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 211.

Transparansi dalam konteks pertanahan juga mencakup penyampaian informasi mengenai standar waktu layanan, persyaratan layanan, biaya resmi, tahapan pemeriksaan dokumen, serta mekanisme keberatan apabila terjadi ketidaksesuaian.³⁷ Ketika informasi tersebut disampaikan secara jelas, setiap pemohon memiliki kemampuan untuk mengawasi apakah layanan yang diterima telah sesuai dengan ketentuan hukum. Hal ini menjadi sangat relevan mengingat persoalan pertanahan di Indonesia selama ini sering dikaitkan dengan kurangnya kejelasan prosedur, lambatnya pelayanan, serta ketidakpastian mengenai status tanah. Keterbukaan yang benar akan mengurangi celah yang dapat dimanfaatkan untuk praktik koruptif atau pungutan liar.

Transparansi berfungsi tidak hanya sebagai nilai abstrak, tetapi merupakan mekanisme penting untuk memastikan bahwa pelayanan pertanahan dijalankan sesuai standar layanan dan peraturan perundang-undangan. Keterbukaan informasi pertanahan akan memperkuat perlindungan hukum bagi masyarakat, meningkatkan kualitas administrasi pertanahan, dan mendorong terwujudnya pelayanan publik yang efisien, akuntabel, dan berorientasi pada kepastian hukum.

³⁷ UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4.

B. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan aktivitas yang dilakukan oleh penyelenggara negara untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁸ Dalam kerangka administrasi pemerintahan, pelayanan publik tidak hanya dipandang sebagai aktivitas administratif, tetapi sebagai kewajiban konstitusional negara untuk menghadirkan pelayanan yang berkualitas, akuntabel, dan berorientasi pada perlindungan hak-hak masyarakat. Pelayanan publik yang baik mensyaratkan adanya kepastian prosedur, kemudahan akses, dan kewajiban bagi instansi pemerintah untuk melayani tanpa diskriminasi.³⁹ Ketentuan ini menjadi sangat penting dalam bidang pertanahan karena objek yang dilayani berkaitan langsung dengan hak masyarakat atas tanah, yang memiliki nilai ekonomi, sosial, dan hukum yang sangat besar.

Konteks yang lebih spesifik, pelayanan publik adalah rangkaian kegiatan yang mencakup penyediaan informasi, pemrosesan permohonan, pengambilan keputusan administratif, hingga penyampaian hasil layanan.⁴⁰ Pelayanan publik yang efektif harus memberikan kepastian kepada masyarakat terkait waktu layanan, biaya, persyaratan, serta pejabat yang berwenang mengambil keputusan. Ketidakjelasan dalam salah satu aspek tersebut dapat menimbulkan keraguan masyarakat terhadap integritas pelayanan dan membuka potensi

³⁸ Miftah Thoha, *op. cit.*, hlm. 92.

³⁹ Sedarmayanti, *op. cit.*, hlm. 47.

⁴⁰ UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 angka 1.

terjadinya penyimpangan. Oleh karena itu, keberadaan standar pelayanan, maklumat pelayanan, dan mekanisme penanganan pengaduan merupakan elemen penting untuk memastikan bahwa pelayanan berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik.

Pelayanan pertanahan merupakan bagian dari pelayanan publik yang memiliki karakteristik administratif dan yuridis sekaligus.⁴¹ Kegiatan seperti pengecekan sertipikat, pendaftaran peralihan hak, pendaftaran tanah pertama kali, hingga penerbitan surat keterangan pendaftaran tanah tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga terkait dengan pembuktian hak-hak atas tanah. Hal ini menuntut adanya pelayanan yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan karena setiap keputusan pejabat pertanahan dapat berdampak langsung terhadap status hukum tanah. Pelayanan pertanahan yang tidak konsisten atau tidak transparan dapat menimbulkan ketidaksesuaian data pertanahan, yang pada akhirnya memicu munculnya sengketa di kemudian hari.

Pelayanan publik pertanahan juga memiliki dimensi akuntabilitas yang kuat. Masyarakat harus dapat mengawasi bagaimana permohonannya diproses, mulai dari tahap awal pemeriksaan berkas hingga tahap akhir penerbitan produk layanan.⁴² Ketika proses pelayanan dilakukan secara tertutup, masyarakat kesulitan memastikan apakah prosedur telah berjalan sesuai aturan. Rendahnya akuntabilitas seperti ini kerap menjadi akar persoalan maladministrasi,

⁴¹ Prawira, *op. cit.*, hlm. 133–134.

⁴² Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Jakarta: Gadjah Mada University Press, 2017), hlm. 64.

pungutan liar, serta lamanya proses pelayanan. Sebaliknya, jika pelayanan dilakukan secara terbuka dan akuntabel, masyarakat dapat memahami alasan setiap keputusan, memantau waktu penyelesaian layanan, dan mengetahui dasar hukum dari produk pertanahan yang diterbitkan.

Dengan demikian, pelayanan publik dalam bidang pertanahan merupakan bagian yang sangat penting dalam mewujudkan kepastian hukum dan ketertiban administrasi pertanahan. Kualitas pelayanan tidak hanya bergantung pada efektivitas internal instansi, tetapi juga pada sejauh mana instansi pertanahan menerapkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan perlindungan hak-hak hukum.⁴³ Pelayanan pertanahan yang baik akan menciptakan kepercayaan publik, mengurangi potensi sengketa, dan memastikan bahwa administrasi pertanahan berjalan sesuai asas-asas pemerintahan yang baik.

C. Pelayanan Pertanahan

Pelayanan pertanahan merupakan bentuk pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum atas tanah melalui penyediaan data dan dokumen pertanahan yang akurat.⁴⁴ Kegiatan ini meliputi pendaftaran tanah, peralihan hak, pemeliharaan data pendaftaran tanah, pengecekan sertifikat, pemecahan atau penggabungan bidang, hingga penyediaan informasi spasial dan yuridis tanah. Karena objek

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 215.

⁴⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya* (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 77.

yang dilayani adalah hak atas tanah yang memiliki nilai strategis, pelayanan pertanahan memerlukan tingkat ketelitian administratif dan yuridis yang lebih tinggi dibanding pelayanan publik lainnya.⁴⁵ Setiap keputusan dalam pelayanan pertanahan memiliki konsekuensi hukum yang langsung memengaruhi status hak masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan pertanahan di Indonesia didasarkan pada asas kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, efisiensi, serta perlindungan terhadap hak masyarakat.⁴⁶ Kewajiban negara untuk menjamin kepastian hukum atas tanah diwujudkan melalui sistem pendaftaran tanah, yang tidak hanya berfungsi sebagai kegiatan administratif, tetapi juga sebagai instrumen hukum untuk melindungi pemegang hak. Dalam hal ini, kantor pertanahan berperan sebagai lembaga administrasi negara yang memproses, memeriksa, dan menerbitkan berbagai dokumen pertanahan yang menjadi bukti hak dan alat pembuktian di depan hukum. Oleh karena itu, kualitas pelayanan pertanahan akan sangat menentukan bagaimana hak masyarakat dijamin dan dilindungi.

Dalam penyelenggaraannya, pelayanan pertanahan di Indonesia secara operasional dilaksanakan melalui dua sistem layanan, yaitu sistem konvensional dan sistem digital. Pembagian ini menunjukkan bentuk transformasi administrasi pertanahan dalam rangka meningkatkan efektivitas dan transparansi pelayanan publik.

⁴⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2018), hlm. 151.

⁴⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 2.

Pertama, pelayanan pertanahan secara konvensional merupakan layanan yang dilakukan melalui mekanisme tatap muka antara pemohon dan petugas di kantor pertanahan. Dalam sistem ini, pengajuan permohonan, pemeriksaan dokumen, pembayaran biaya, hingga pengambilan hasil layanan dilakukan secara langsung dengan penggunaan dokumen fisik. Jenis layanan yang umumnya masih dijalankan secara konvensional meliputi pendaftaran tanah pertama kali, peralihan hak atas tanah (jual beli, hibah, waris), pemecahan atau penggabungan bidang tanah, roya, serta penerbitan sertifikat pengganti.

Kedua, pelayanan pertanahan secara digital merupakan layanan yang diselenggarakan melalui sistem elektronik dengan memanfaatkan teknologi informasi. Digitalisasi ini dikembangkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagai bagian dari reformasi birokrasi dan modernisasi pelayanan publik. Layanan digital memungkinkan masyarakat mengakses informasi dan mengajukan permohonan secara daring tanpa harus datang langsung ke kantor pertanahan. Adapun bentuk layanan digital antara lain Hak Tanggungan Elektronik (HT-el), pengecekan sertifikat secara elektronik, informasi Zona Nilai Tanah (ZNT), pendaftaran peralihan hak secara elektronik, serta penerapan sertifikat elektronik.

Keberadaan dua sistem layanan ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari administrasi manual menuju administrasi berbasis teknologi. Namun demikian, baik layanan konvensional maupun digital tetap harus memenuhi prinsip-prinsip pelayanan publik, khususnya prinsip transparansi, agar setiap proses dapat dipahami dan diawasi oleh masyarakat. Dalam

praktiknya, pelayanan pertanahan sering menjadi pusat perhatian publik karena kompleksitas prosedur dan banyaknya jenis layanan yang memerlukan verifikasi dokumen secara mendalam.⁴⁷ Ketidaktepatan dalam pemeriksaan dokumen atau ketidakteraturan dalam pencatatan dapat menimbulkan masalah serius seperti tumpang tindih sertipikat, perbedaan data fisik dan yuridis, atau bahkan penerbitan hak atas tanah yang bertentangan dengan fakta lapangan. Situasi seperti ini dapat memicu sengketa pertanahan yang merugikan masyarakat. Oleh sebab itu, transparansi menjadi instrumen penting agar masyarakat dapat memahami dan mengawasi alur pelayanan, memastikan bahwa setiap proses dilakukan sesuai ketentuan.

Keterbukaan informasi menjadi salah satu kebutuhan terbesar dalam pelayanan pertanahan. Tanpa akses yang memadai, masyarakat tidak dapat mengetahui status tanah yang dimohonkan, perkembangan proses layanan, ketentuan biaya yang harus dibayar, atau dasar hukum keputusan yang diterbitkan.⁴⁸ Ketertutupan dalam proses pertanahan juga berisiko membuka ruang bagi maladministrasi seperti pungutan liar, penundaan layanan tanpa alasan jelas, atau penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat. Dengan transparansi, masyarakat tidak hanya menerima hasil layanan, tetapi juga memiliki akses terhadap alasan dan proses di baliknya, sehingga pengawasan publik terhadap pelayanan pertanahan dapat berjalan lebih efektif.

⁴⁷ Prawira, *op. cit.*, hlm. 135.

⁴⁸ Yatri Rahayu, *op. cit.*, hlm. 488.

Pelayanan pertanahan modern idealnya dilakukan melalui sistem informasi yang mempermudah akses publik. Digitalisasi layanan pertanahan seperti layanan elektronik, informasi data yuridis, informasi peta bidang, dan pengecekan sertifikat online merupakan upaya strategis untuk meningkatkan kecepatan, efisiensi, dan keterbukaan layanan.⁴⁹ Dengan kemudahan akses tersebut, masyarakat dapat memperoleh informasi secara langsung tanpa perlu mengikuti alur birokrasi yang panjang. Selain meningkatkan efektivitas, digitalisasi juga mempersempit peluang terjadinya interaksi tatap muka yang berpotensi memunculkan praktik koruptif. Transparansi digital menjadi unsur penting untuk memastikan akuntabilitas pelayanan pertanahan.

Dengan demikian, pelayanan pertanahan pada hakikatnya bukan hanya kegiatan administratif, tetapi juga merupakan bagian dari tanggung jawab negara dalam mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum di bidang pertanahan.⁵⁰ Pelayanan yang baik dan transparan akan menciptakan kepercayaan publik, mengurangi potensi konflik, dan memastikan bahwa setiap hak atas tanah diproses dengan mengedepankan prinsip-prinsip hukum administrasi negara. Dalam konteks penelitian ini, penting untuk menilai sejauh mana pelayanan pertanahan telah menerapkan prinsip transparansi sebagai bagian dari kewajiban hukum penyelenggara negara.

⁴⁹ Badan Pertanahan Nasional, *Pedoman Layanan Pertanahan Berbasis Elektronik*, 2020, hlm. 12.

⁵⁰ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepastian Hukum dalam Kebijakan Pertanahan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 93.

D. Asas-Asas Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Pertanahan

Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan pedoman fundamental yang mengarahkan tindakan penyelenggara negara agar sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis.⁵¹ Dalam konteks pelayanan pertanahan, asas-asas tersebut menjadi rujukan dalam memastikan bahwa seluruh tindakan pejabat pertanahan dilakukan secara profesional, akuntabel, dan tidak melanggar hak masyarakat. Pelayanan pertanahan menyangkut kepentingan hukum yang sangat melekat pada hak-hak subjek tanah, sehingga penerapan asas pemerintahan yang baik tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan proses administrasi pertanahan.

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan doktrin dalam hukum administrasi negara yang berfungsi sebagai pedoman sekaligus batasan bagi setiap tindakan pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya. Secara konseptual, AUPB berkembang dalam praktik peradilan administrasi sebagai prinsip tidak tertulis yang digunakan untuk menguji keabsahan tindakan atau keputusan pejabat tata usaha negara. Dalam perkembangannya, asas-asas tersebut tidak lagi hanya bersifat doktrinal, tetapi telah dikodifikasikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Secara normatif, AUPB ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya dalam ketentuan yang mengatur bahwa setiap pejabat pemerintahan wajib berpedoman pada asas

⁵¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 42.

kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Selain itu, prinsip-prinsip tersebut juga dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menekankan asas transparansi, akuntabilitas, profesionalitas, dan partisipatif dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Aspek keterbukaan informasi publik lebih lanjut ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sebagai bentuk jaminan hak masyarakat untuk memperoleh informasi dari badan publik. Dengan demikian, AUPB tidak hanya dipahami sebagai prinsip etis administrasi, tetapi juga sebagai norma hukum positif yang mengikat setiap penyelenggara negara, termasuk dalam pelayanan pertanahan.

Salah satu asas yang paling relevan ialah asas keterbukaan (*openbaarheid*), yang mewajibkan badan publik memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat terhadap informasi yang berhubungan dengan kepentingan mereka.⁵² Dalam lingkup pertanahan, asas keterbukaan mencakup penyediaan informasi status bidang tanah, prosedur layanan, waktu penyelesaian, dasar hukum, hingga informasi biaya resmi. Tanpa pelaksanaan asas ini, pemohon tidak dapat mengetahui alur layanan secara jelas, sehingga muncul ketidakpastian yang berpotensi menimbulkan maladministrasi. Keterbukaan menjadi sarana untuk mencegah praktik penyalahgunaan

⁵² UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 2.

wewenang sekaligus memperkuat pengawasan publik terhadap proses administrasi pertanahan.

Selain keterbukaan, asas kepastian hukum juga menjadi fondasi utama pelayanan pertanahan. Asas ini menuntut agar setiap keputusan atau tindakan pejabat pertanahan memiliki dasar hukum yang jelas, konsisten, dan tidak menimbulkan penafsiran ganda.⁵³ Dalam pelayanan pertanahan, kepastian hukum diwujudkan melalui pencatatan yang akurat, pemeriksaan dokumen yang cermat, serta penerbitan sertipikat yang benar-benar sesuai dengan data fisik dan yuridis. Ketidakpatuhan terhadap asas kepastian hukum dapat menyebabkan konflik, tumpang tindih sertipikat, atau sengketa antara warga dan negara. Oleh karena itu, kepastian hukum bukan hanya menjadi prinsip hukum administrasi negara, tetapi juga kebutuhan praktis dalam menjamin keamanan hak atas tanah.

Penerapan asas akuntabilitas juga sangat penting dalam kerja birokrasi pertanahan. Asas ini menuntut agar setiap penyelenggara layanan dapat mempertanggungjawabkan setiap keputusan dan tindakan yang dilakukan.⁵⁴ Dalam pelayanan pertanahan, akuntabilitas diwujudkan melalui dokumentasi proses yang dapat ditelusuri, penyampaian alasan hukum atas setiap tindakan, serta pemberian informasi prosedural kepada pemohon. Jika terjadi kesalahan penerbitan sertipikat atau kelalaian administrasi, pejabat harus dapat menjelaskan faktor penyebabnya dan menunjukkan bahwa tindakan tersebut

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 211.

⁵⁴ Miftah Thoha, *op. cit.*, hlm. 92.

sesuai prosedur. Akuntabilitas menjadi dasar bagi masyarakat untuk menilai kualitas pelayanan yang diberikan oleh badan pertanahan.

Asas proporsionalitas juga berperan dalam mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang oleh pejabat pertanahan. Asas ini menuntut agar setiap tindakan administrasi dilakukan secara seimbang antara tujuan yang hendak dicapai dengan beban yang ditimbulkan pada masyarakat.⁵⁵ Dalam pelayanan pertanahan, asas ini terkait dengan penyediaan persyaratan yang tidak berlebihan, penetapan biaya yang wajar, dan penetapan waktu pelayanan yang rasional. Ketidakeimbangan dalam penerapan asas ini dapat menimbulkan keberatan dari masyarakat dan membuka kemungkinan penyalahgunaan kewenangan.

Ketaatan pada asas profesionalitas juga menjadi bagian penting dalam pelayanan bidang pertanahan. Profesionalitas menuntut agar setiap pejabat memiliki kompetensi, integritas, dan pemahaman teknis serta yuridis yang memadai mengenai pertanahan.⁵⁶ Kurangnya kompetensi pegawai dapat menyebabkan kesalahan administratif dan ketidaktepatan informasi yang berakibat pada penerbitan dokumen pertanahan yang tidak akurat. Profesionalitas tidak hanya berkaitan dengan kemampuan teknis, tetapi juga dengan etika pelayanan yang menuntut sikap objektif, adil, tidak diskriminatif, dan menaati aturan hukum yang berlaku.

⁵⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 129.

⁵⁶ Sedarmayanti, *op. cit.*, hlm. 45.

Dengan demikian, asas-asas pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pedoman normatif yang memberikan batasan dan arah bagi penyelenggara pelayanan pertanahan.⁵⁷ Penerapan asas-asas tersebut menjadi indikator penting dalam menilai sejauh mana pelayanan pertanahan berjalan secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks penelitian ini, asas-asas tersebut menjadi kerangka untuk menilai legalitas dan keberhasilan penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan di Indonesia.

E. Pelayanan Publik Bidang Pertanahan

Pelayanan publik dalam bidang pertanahan merupakan rangkaian kegiatan administratif yang diselenggarakan oleh negara untuk menjamin kepastian, keteraturan, dan kemudahan bagi masyarakat dalam memperoleh hak-hak atas tanah. Pelayanan ini tidak hanya mencakup pengukuran, pemetaan, pendaftaran, dan penerbitan sertifikat tanah, tetapi juga mencakup penyediaan informasi pertanahan yang akurat dan mudah diakses sebagai bagian dari kewajiban negara untuk menjamin kepastian hukum dalam pemanfaatan ruang dan agraria.⁵⁸ Transparansi menjadi aspek yang sangat penting karena pelayanan pertanahan sering kali menjadi titik rawan terjadinya maladministrasi, tumpang tindih data, dan sengketa kepemilikan.

⁵⁷ Adrian Sutedi, *op. cit.*, hlm. 104.

⁵⁸ M. Fahrur Rozi, "Penyelenggaraan Pelayanan Publik Pertanahan dalam Perspektif Kepastian Hukum," *Jurnal Ilmu Pertanahan* 5, no. 2 (2020): 115–128.

Dalam menganalisis pelayanan publik di bidang pertanahan, penting untuk menggunakan perspektif teori hukum responsif. Teori ini dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick yang membedakan perkembangan hukum ke dalam tiga tipe, yaitu hukum represif (*repressive law*), hukum otonom (*autonomous law*), dan hukum responsif (*responsive law*). Hukum represif menempatkan hukum sebagai alat kekuasaan, sedangkan hukum otonom menekankan netralitas dan kepastian prosedural. Adapun hukum responsif memandang hukum sebagai instrumen yang harus peka terhadap kebutuhan sosial dan aspirasi masyarakat.

Dalam konsep hukum responsif, hukum tidak semata-mata dipahami sebagai sistem aturan formal, melainkan sebagai mekanisme yang terbuka terhadap partisipasi publik, keadilan substantif, dan perlindungan kepentingan masyarakat. Hukum responsif menuntut agar penyelenggara negara tidak hanya berpegang pada prosedur administratif, tetapi juga mempertimbangkan dampak sosial dari setiap kebijakan dan keputusan yang diambil.

Apabila dikaitkan dengan pelayanan publik di bidang pertanahan, pendekatan hukum responsif menuntut agar pelayanan tidak hanya berorientasi pada pemenuhan prosedur administratif, tetapi juga pada perlindungan hak masyarakat atas tanah secara adil dan transparan. Transparansi dalam pelayanan pertanahan merupakan bentuk konkret dari karakter hukum responsif, karena membuka ruang bagi masyarakat untuk mengetahui, mengawasi, dan mengakses informasi terkait hak atas tanah mereka.

Digitalisasi layanan pertanahan, penyediaan informasi yang mudah diakses, serta mekanisme pengaduan masyarakat merupakan wujud transformasi pelayanan pertanahan menuju model hukum yang lebih responsif. Dengan demikian, penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan pertanahan dapat dipahami sebagai bagian dari upaya mewujudkan hukum yang tidak hanya legal-formal, tetapi juga responsif terhadap kebutuhan dan perlindungan hak masyarakat.

Dalam praktiknya, pelayanan pertanahan di Indonesia diatur dan diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang memiliki tugas menyelenggarakan pendaftaran tanah secara nasional, terintegrasi, dan berkelanjutan. Pendaftaran tanah tidak hanya berfungsi memberikan bukti hak, tetapi juga memastikan bahwa data fisik dan data yuridis tersaji secara terbuka sehingga dapat diakses oleh masyarakat yang berkepentingan.⁵⁹ Keterbukaan data ini menjadi prasyarat untuk mencapai ketertiban administrasi pertanahan, karena masyarakat dapat mengetahui status tanah, riwayat peralihan, batas-batas, hingga potensi sengketa yang mungkin melekat pada bidang tanah tertentu.

Pelayanan publik pertanahan juga menekankan perlunya mekanisme yang mencegah penyalahgunaan kewenangan, terutama terkait praktik informal seperti biaya tambahan, penghambatan dokumen, dan manipulasi informasi.⁶⁰

⁵⁹ Nuraini dan Ridwan Arif, "Peranan Keterbukaan Informasi dalam Pendaftaran Tanah untuk Menjamin Kepastian Hukum," *Jurnal Hukum dan Kenotariatan* 7, no. 1 (2021): 45–59.

⁶⁰ Surya Atmadja, "Maladministrasi dalam Pelayanan Publik Pertanahan: Analisis Ombudsman," *Jurnal Administrasi Negara* 11, no. 3 (2019): 233–247.

Dengan adanya transparansi, masyarakat dapat menilai kejelasan prosedur, standar pelayanan, dan estimasi biaya, sehingga potensi maladministrasi dapat ditekan. Transparansi di sektor pertanahan pada dasarnya berfungsi untuk mengurangi ketidakpastian akses informasi, yang selama ini menjadi salah satu penyebab utama terjadinya konflik tanah.

Selain itu, perkembangan digitalisasi pertanahan seperti melalui sentuh tanahku dan sistem *HT-el* turut mendorong peningkatan kualitas layanan publik. Digitalisasi membuka ruang bagi masyarakat untuk mengakses informasi kapan saja tanpa bergantung pada birokrasi konvensional.⁶¹ Namun demikian, digitalisasi hanya akan mencapai efektivitas maksimal apabila data pertanahan yang disajikan benar-benar akurat, mutakhir, dan tersedia secara terbuka. Dengan demikian, transparansi bukan hanya prinsip normatif, tetapi juga landasan teknis yang menentukan kualitas dan keandalan seluruh pelayanan publik di bidang pertanahan.

⁶¹ Lusi Rachmawati, "Digitalisasi Layanan Pertanahan dan Implikasinya terhadap Transparansi Publik," *Jurnal Transformasi Digital* 2, no. 1 (2022): 71–84.

BAB III

OBJEK DAN RUANG LINGKUP PENELITIAN

A. Obyek Penelitian

Obyek penelitian merupakan elemen fundamental dalam suatu penelitian hukum karena menentukan batasan kajian serta pendekatan analisis yang digunakan oleh peneliti. Dalam penelitian hukum, penentuan obyek penelitian sangat berkaitan dengan jenis penelitian yang dipilih. Penelitian hukum normatif memandang hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam sistem hukum positif, sehingga fokus kajiannya diarahkan pada peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, serta doktrin atau pandangan para ahli hukum. Penelitian jenis ini tidak bertujuan untuk mengamati perilaku masyarakat secara empiris, melainkan untuk mengkaji bagaimana hukum dirumuskan, diatur, dan seharusnya diterapkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.⁶²

Sejalan dengan karakteristik tersebut, obyek penelitian dalam skripsi ini adalah norma hukum yang mengatur prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan. Norma hukum dimaknai sebagai aturan tertulis yang bersifat mengikat dan menjadi dasar hukum bagi penyelenggara pelayanan publik dalam menjalankan kewenangannya. Norma-norma tersebut tercermin dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur keterbukaan

⁶² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 13–14.

informasi publik, pelayanan publik, serta administrasi pertanahan. Keberadaan norma hukum ini sangat penting karena menjadi landasan yuridis bagi negara, khususnya Badan Pertanahan Nasional, dalam memberikan pelayanan yang terbuka, akuntabel, dan berorientasi pada perlindungan hak masyarakat.⁶³

Selain norma hukum tertulis, asas-asas hukum juga menjadi bagian penting dari obyek penelitian ini. Asas hukum merupakan prinsip dasar yang melandasi pembentukan dan penerapan norma hukum, serta berfungsi sebagai pedoman dalam menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pelayanan publik bidang pertanahan, asas-asas pemerintahan yang baik seperti asas keterbukaan, asas kepastian hukum, asas akuntabilitas, asas proporsionalitas, dan asas profesionalitas memiliki peran yang sangat penting. Asas-asas tersebut menjadi ukuran normatif untuk menilai apakah tindakan dan keputusan pejabat pertanahan telah sesuai dengan prinsip negara hukum dan menjamin perlindungan hak masyarakat.⁶⁴

Asas keterbukaan, khususnya, memiliki relevansi yang sangat kuat dengan penelitian ini karena berkaitan langsung dengan hak masyarakat untuk memperoleh informasi pertanahan. Keterbukaan informasi mengenai prosedur pelayanan, persyaratan, biaya, jangka waktu penyelesaian, serta status hukum tanah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari prinsip transparansi. Tanpa penerapan asas keterbukaan, masyarakat akan mengalami kesulitan

⁶³ Lihat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

⁶⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 87–92.

dalam memahami proses administrasi pertanahan, yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka peluang terjadinya maladministrasi. Oleh karena itu, asas keterbukaan tidak hanya dipahami sebagai kewajiban etis, tetapi juga sebagai kewajiban hukum yang melekat pada penyelenggara pelayanan publik.

Obyek penelitian ini juga mencakup doktrin hukum administrasi negara yang membahas konsep transparansi, pelayanan publik, dan kewenangan administratif. Doktrin hukum merupakan pendapat atau pandangan para sarjana hukum yang digunakan untuk memberikan penafsiran dan pemahaman terhadap norma hukum yang berlaku. Dalam penelitian hukum normatif, doktrin memiliki peran penting sebagai sumber hukum sekunder yang membantu menjelaskan maksud, tujuan, dan ruang lingkup penerapan suatu norma. Dengan mengkaji doktrin, peneliti dapat menilai bagaimana prinsip transparansi seharusnya diterapkan dalam pelayanan pertanahan menurut perspektif akademik dan teori hukum administrasi negara.⁶⁵

Lebih lanjut, obyek penelitian ini juga mencakup hubungan antara norma hukum, asas hukum, dan praktik pelayanan pertanahan. Meskipun penelitian ini tidak menggunakan pendekatan empiris, kajian normatif tetap memungkinkan adanya analisis terhadap kesesuaian antara ketentuan hukum yang berlaku dengan pelaksanaan pelayanan publik di bidang pertanahan. Analisis tersebut dilakukan dengan membandingkan norma hukum dan asas

⁶⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2020, hlm. 210–218.

hukum dengan praktik administratif yang diatur secara normatif, sehingga dapat diketahui apakah penerapan prinsip transparansi telah berjalan sesuai dengan ketentuan hukum positif.

Meskipun prinsip transparansi telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, masih terdapat potensi permasalahan normatif terkait konsistensi dan sinkronisasi pengaturannya dalam sektor pertanahan. Pengaturan transparansi dalam Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik bersifat umum, sedangkan dalam regulasi pertanahan pengaturannya tersebar dalam berbagai peraturan dengan tingkat teknis yang berbeda-beda. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana norma transparansi di bidang pertanahan telah dirumuskan secara komprehensif dan operasional, serta apakah terdapat kekosongan atau ketidakjelasan norma yang berpotensi memengaruhi implementasinya. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengkaji keberadaan norma transparansi, tetapi juga menelaah kemungkinan adanya disharmonisasi atau ketidakcukupan pengaturan yang berdampak pada kualitas pelayanan pertanahan.

Dengan demikian, obyek penelitian dalam skripsi ini secara spesifik adalah norma hukum yang mengatur prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan serta potensi permasalahan normatif yang muncul dari pengaturan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah pengaturan transparansi telah dirumuskan secara jelas, sinkron, dan memadai

dalam menjamin kepastian hukum pelayanan pertanahan, atau masih terdapat celah normatif yang memerlukan penguatan regulasi.

B. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian diperlukan untuk memberikan batasan yang jelas terhadap fokus kajian agar penelitian tidak melebar dan tetap relevan dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan. Dalam penelitian hukum normatif, ruang lingkup penelitian tidak ditentukan oleh lokasi atau subjek penelitian secara empiris, melainkan oleh cakupan norma hukum, asas hukum, dan konsep hukum yang dianalisis. Oleh karena itu, penentuan ruang lingkup penelitian menjadi penting agar analisis yuridis dapat dilakukan secara sistematis, terarah, dan mendalam sesuai dengan tujuan penelitian.⁶⁶

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada kajian yuridis mengenai prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan di Indonesia. Fokus utama penelitian diarahkan pada pengaturan hukum dan penerapan prinsip transparansi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keterbukaan informasi publik, pelayanan publik, administrasi pemerintahan, serta regulasi khusus di bidang pertanahan. Dengan demikian, penelitian ini tidak mengkaji aspek teknis pertanahan secara operasional, melainkan menelaah aspek normatif yang mengatur kewajiban badan publik dalam memberikan informasi dan

⁶⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 29.

pelayanan yang terbuka kepada masyarakat.

Secara substantif, ruang lingkup penelitian mencakup analisis terhadap norma hukum yang mengatur hak masyarakat untuk memperoleh informasi pertanahan. Hak atas informasi publik merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi guna mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.⁶⁷ Hak konstitusional ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang mewajibkan badan publik untuk menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat, dan sederhana.

Ruang lingkup penelitian ini juga mencakup pengaturan mengenai standar pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik wajib menyusun dan menetapkan standar pelayanan sebagai tolok ukur kualitas pelayanan, yang meliputi persyaratan, prosedur, jangka waktu, biaya, serta mekanisme pengaduan.⁶⁸ Dalam konteks pelayanan pertanahan, standar pelayanan ini menjadi instrumen penting untuk mewujudkan transparansi, karena masyarakat dapat mengetahui secara jelas tahapan dan ketentuan layanan

⁶⁷ Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

yang harus dipenuhi.

Ruang lingkup penelitian ini juga mencakup asas-asas pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Asas-asas tersebut, khususnya asas keterbukaan, asas kepastian hukum, dan asas akuntabilitas, menjadi parameter normatif dalam menilai legalitas dan kualitas tindakan pejabat pertanahan.⁶⁹ Penelitian ini membatasi pembahasan pada asas-asas yang memiliki keterkaitan langsung dengan prinsip transparansi, tanpa menguraikan seluruh asas pemerintahan yang baik secara menyeluruh.

Ruang lingkup penelitian dari sisi kelembagaan difokuskan pada pelayanan pertanahan yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai badan publik yang memiliki kewenangan di bidang administrasi pertanahan. Namun demikian, penelitian ini tidak mengkaji kinerja suatu kantor pertanahan tertentu secara empiris, melainkan menelaah bagaimana kewajiban transparansi seharusnya dijalankan oleh BPN berdasarkan norma hukum yang berlaku. Pembatasan ini penting untuk menjaga konsistensi penelitian sebagai penelitian hukum normatif yang bertumpu pada analisis peraturan dan doktrin hukum.

Ruang lingkup penelitian juga mencakup kajian terhadap kesesuaian antara norma hukum dan praktik pelayanan pertanahan yang diatur secara normatif. Dalam hal ini, penelitian menelaah potensi adanya

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

ketidaksinkronan, kekaburan norma, atau tumpang tindih pengaturan yang dapat memengaruhi penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan pertanahan. Pendekatan ini sejalan dengan pandangan akademik yang menyatakan bahwa banyak persoalan pelayanan publik muncul akibat lemahnya konsistensi dan kejelasan pengaturan hukum.⁷⁰

Adanya pembatasan ruang lingkup tersebut, penelitian ini tidak membahas aspek sosiologis, perilaku aparatur, atau tingkat kepuasan masyarakat secara empiris. Penelitian juga tidak mengkaji sengketa pertanahan tertentu sebagai studi kasus konkret, kecuali sejauh diperlukan untuk menjelaskan konteks normatif penerapan prinsip transparansi. Pembatasan ini dimaksudkan agar penelitian tetap fokus pada analisis yuridis terhadap pengaturan dan penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan.

Ruang lingkup penelitian ini diarahkan untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai bagaimana prinsip transparansi diatur dan seharusnya diterapkan dalam pelayanan pertanahan berdasarkan hukum positif Indonesia. Pembatasan ruang lingkup ini diharapkan mampu menghasilkan analisis yang mendalam, sistematis, dan relevan, serta menjadi dasar yang kuat bagi pembahasan pada bab selanjutnya.

⁷⁰ Lihat, misalnya, M. Yusrizal Adi Syaputra, “Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik sebagai Upaya Pencegahan Maladministrasi,” *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, Vol. 6 No. 2, 2021, hlm. 145–147.

C. Fokus dan Batasan Analisis

Fokus analisis dalam penelitian ini diarahkan pada kajian yuridis terhadap prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan di Indonesia. Prinsip transparansi dipahami sebagai kewajiban badan publik untuk membuka akses informasi yang benar, jujur, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Fokus ini dipilih karena transparansi merupakan prinsip fundamental dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berfungsi untuk menjamin kepastian hukum, mencegah penyalahgunaan kewenangan, serta memperkuat akuntabilitas badan publik.⁷¹

Analisis penelitian ini difokuskan pada dua aspek utama, yaitu pengaturan hukum dan penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan pertanahan. Pengaturan hukum yang dimaksud mencakup norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Fokus pada aspek normatif ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana prinsip transparansi telah diakomodasi dan dijabarkan secara jelas dalam sistem hukum nasional.

Fokus analisis penelitian ini secara lebih rinci meliputi beberapa hal sebagai berikut:

1. Pengaturan prinsip transparansi dalam peraturan perundang-undangan, khususnya yang berkaitan dengan keterbukaan informasi publik,

⁷¹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

pelayanan publik, administrasi pemerintahan, dan regulasi di bidang pertanahan.

2. Kewajiban badan publik di bidang pertanahan dalam menyediakan informasi yang terbuka, akurat, dan mudah diakses oleh masyarakat sebagai pengguna layanan.
3. Standar pelayanan pertanahan yang berkaitan dengan kejelasan prosedur, persyaratan, jangka waktu, dan biaya pelayanan sebagai bentuk implementasi prinsip transparansi.
4. Asas-asas pemerintahan yang baik, khususnya asas keterbukaan, asas kepastian hukum, dan asas akuntabilitas, sebagai parameter yuridis dalam menilai penerapan prinsip transparansi.⁷²

Batasan analisis dalam penelitian ini ditetapkan untuk menjaga konsistensi penelitian sebagai penelitian hukum normatif. Penelitian ini tidak membahas aspek empiris seperti tingkat kepuasan masyarakat, perilaku aparatur, atau efektivitas pelayanan berdasarkan data lapangan. Pembahasan difokuskan pada analisis bahan hukum tertulis dan pendapat para ahli hukum administrasi negara.⁷³

Batasan analisis juga diterapkan pada ruang lingkup materi hukum yang dikaji. Penelitian ini hanya membahas pelayanan pertanahan yang memiliki keterkaitan langsung dengan kewajiban transparansi, yang meliputi:

⁷² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 84.

⁷³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2014, hlm. 51.

1. Keterbukaan informasi mengenai prosedur pelayanan pertanahan;
2. Kejelasan persyaratan administratif pelayanan pertanahan;
3. Kepastian biaya dan jangka waktu pelayanan pertanahan;
4. Akses masyarakat terhadap informasi dan mekanisme pengaduan pelayanan pertanahan.

Pembatasan analisis selanjutnya berkaitan dengan lingkup kelembagaan. Kajian difokuskan pada Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara pelayanan publik di bidang pertanahan, tanpa melakukan kajian perbandingan dengan instansi pelayanan publik lainnya. Penetapan batasan ini dimaksudkan agar analisis bersifat lebih mendalam dan spesifik sesuai dengan karakteristik pelayanan pertanahan.

Fokus dan batasan analisis ini diarahkan untuk mengidentifikasi permasalahan normatif yang berpotensi menghambat penerapan prinsip transparansi, antara lain berupa kekaburan norma, ketidaksinkronan antarperaturan perundang-undangan, serta lemahnya pengaturan mengenai mekanisme pengawasan dan sanksi. Analisis terhadap permasalahan tersebut diharapkan dapat memberikan dasar yuridis bagi perumusan kesimpulan dan saran pada bab penutup.⁷⁴

⁷⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2020, hlm. 233.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Prinsip Transparansi dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan

Pengaturan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan merupakan bagian integral dari upaya pembaruan tata kelola administrasi pertanahan yang berorientasi pada kepastian hukum dan akuntabilitas penyelenggara negara. Prinsip ini diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menegaskan kewajiban badan publik untuk menyediakan informasi yang jelas, akurat, dan mudah diakses oleh masyarakat. Dalam konteks penelitian ini, pembahasan difokuskan pada kerangka normatif yang mengatur transparansi dalam pelayanan pertanahan, khususnya yang menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan tugas dan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Uraian ini mencakup pengaturan transparansi dalam hukum pelayanan publik dan keterbukaan informasi, keterkaitannya dengan asas-asas pemerintahan yang baik, serta implikasinya terhadap pelaksanaan pelayanan pertanahan. Pembahasan tersebut penting untuk menilai sejauh mana norma hukum yang berlaku telah memberikan landasan yang memadai bagi terwujudnya pelayanan pertanahan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

1. Konsep Transparansi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Transparansi dalam perspektif hukum administrasi negara

merupakan salah satu prinsip fundamental yang mengatur hubungan antara penyelenggara pemerintahan dan masyarakat sebagai subjek hukum. Dalam kerangka Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), transparansi atau keterbukaan merupakan asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan menjalankan kewenangannya secara terbuka serta memberikan akses informasi kepada masyarakat atas setiap tindakan administratif yang berdampak pada kepentingan hukum mereka. Prinsip ini menuntut agar setiap tindakan, keputusan, dan proses administrasi yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan dapat diketahui, dipahami, dan diawasi oleh publik secara terbuka. Transparansi tidak hanya dimaknai sebagai keterbukaan informasi semata, tetapi juga mencakup kejelasan prosedur, alasan hukum atas setiap tindakan administratif, serta kemudahan akses masyarakat terhadap informasi yang berkaitan dengan hak dan kewajibannya. Dalam negara hukum yang demokratis, transparansi menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa kewenangan administratif dijalankan sesuai dengan hukum dan tidak bersifat sewenang-wenang.⁷⁵

Dalam doktrin hukum administrasi negara, transparansi berkaitan erat dengan konsep *openbaarheid van bestuur* atau keterbukaan pemerintahan. Konsep ini menegaskan bahwa

⁷⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 45.

penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan secara terbuka agar masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap penggunaan kewenangan publik. Keterbukaan tersebut mencakup informasi mengenai proses pengambilan keputusan, dasar hukum yang digunakan, serta implikasi keputusan tersebut terhadap hak-hak warga negara. Tanpa transparansi, masyarakat tidak memiliki dasar yang memadai untuk menilai apakah suatu keputusan administrasi telah sesuai dengan prinsip legalitas, kepastian hukum, dan keadilan. Oleh karena itu, transparansi menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan bertanggung jawab.⁷⁶

Dalam doktrin hukum administrasi negara, asas keterbukaan dipandang sebagai konsekuensi logis dari prinsip negara hukum (*rechtstaat*) yang menempatkan pemerintah sebagai pelaksana kewenangan yang harus dapat diawasi. Para ahli hukum administrasi berpendapat bahwa keterbukaan merupakan instrumen kontrol publik terhadap diskresi dan penggunaan kewenangan administratif. Tanpa keterbukaan, asas legalitas dan akuntabilitas tidak dapat berjalan secara efektif karena masyarakat tidak memiliki akses untuk menilai kesesuaian tindakan pemerintah dengan hukum yang berlaku.

Transparansi juga memiliki fungsi preventif dalam hukum administrasi negara, khususnya dalam mencegah terjadinya

⁷⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 132.

maladministrasi. Ketika informasi administrasi disampaikan secara terbuka dan dapat diakses oleh publik, ruang bagi praktik penyalahgunaan kewenangan, penundaan pelayanan tanpa alasan yang sah, maupun pungutan di luar ketentuan resmi dapat diminimalkan. Dalam konteks pelayanan publik, keterbukaan informasi mengenai prosedur, persyaratan, waktu penyelesaian, dan biaya pelayanan memungkinkan masyarakat untuk mengawasi jalannya proses administrasi serta menuntut pertanggungjawaban apabila terjadi penyimpangan. Dengan demikian, transparansi berperan sebagai mekanisme pengendalian internal dan eksternal terhadap tindakan administrasi pemerintahan.⁷⁷

Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip transparansi telah memperoleh pengakuan normatif yang kuat. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memasukkan asas keterbukaan sebagai bagian dari AUPB yang wajib dipatuhi oleh setiap pejabat pemerintahan dalam menetapkan keputusan dan/atau tindakan administratif. Selain itu, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga menegaskan asas transparansi sebagai prinsip penyelenggaraan pelayanan publik, yang mewajibkan penyelenggara memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai prosedur, biaya, dan

⁷⁷ Ombudsman Republik Indonesia, *Maladministrasi dalam Pelayanan Publik*, Jakarta, 2019, hlm. 21.

waktu pelayanan. Lebih lanjut, hak masyarakat untuk memperoleh informasi dari badan publik dijamin dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang mewajibkan badan publik membuka akses informasi kecuali yang dikecualikan oleh undang-undang. Dengan demikian, asas transparansi tidak hanya bersifat doktrinal dalam hukum administrasi negara, tetapi telah menjadi norma hukum positif yang mengikat dan dapat dijadikan dasar pengujian legalitas tindakan administratif.

Selain itu, transparansi juga berkaitan langsung dengan perlindungan hak-hak warga negara dalam hukum administrasi negara. Masyarakat sebagai penerima layanan publik memiliki hak untuk memperoleh informasi yang benar dan lengkap mengenai proses administrasi yang berdampak pada kepentingan hukumnya. Hak atas informasi tersebut menjadi bagian dari hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Dalam praktik administrasi, keterbukaan informasi memungkinkan masyarakat untuk memahami posisi hukumnya, mengajukan keberatan, atau menempuh upaya hukum apabila merasa dirugikan oleh suatu keputusan administratif. Oleh karena itu, transparansi berfungsi sebagai sarana pemberdayaan masyarakat dalam menghadapi kekuasaan administratif negara.⁷⁸

⁷⁸ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Dalam konteks pelayanan publik bidang pertanahan, konsep transparansi dalam hukum administrasi negara memiliki relevansi yang sangat kuat. Setiap tindakan administratif yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, peralihan hak, pemeliharaan data pertanahan, maupun penyediaan informasi yuridis dan fisik tanah memiliki konsekuensi hukum yang signifikan bagi masyarakat. Ketertutupan dalam proses tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, konflik kepemilikan, dan sengketa pertanahan. Sebaliknya, penerapan transparansi secara konsisten akan memperkuat kepastian hukum, meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara pelayanan, serta memastikan bahwa kewenangan administrasi pertanahan dijalankan sesuai dengan asas-asas pemerintahan yang baik.⁷⁹

Dengan demikian, transparansi dalam perspektif hukum administrasi negara tidak dapat dipisahkan dari tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan, yaitu memberikan pelayanan yang adil, akuntabel, dan berorientasi pada perlindungan hak masyarakat. Prinsip ini menjadi landasan normatif sekaligus instrumen praktis untuk menilai legalitas dan kualitas tindakan administratif, termasuk dalam pelayanan publik bidang pertanahan. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif mengenai konsep transparansi sangat diperlukan sebagai dasar analisis yuridis terhadap penerapannya

⁷⁹ Zaelani, Setiyawan, dan Dona, “Transparansi dan Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. XX, No. X, 2020.

dalam praktik pelayanan pertanahan di Indonesia.

2. Pengaturan Prinsip Transparansi dalam Pelayanan Publik

Pengaturan prinsip transparansi dalam pelayanan publik merupakan wujud konkret dari komitmen negara untuk menyelenggarakan pemerintahan yang terbuka, akuntabel, dan berorientasi pada perlindungan hak-hak masyarakat. Transparansi dalam pelayanan publik tidak hanya dipahami sebagai keterbukaan informasi secara pasif, tetapi sebagai kewajiban aktif penyelenggara negara untuk menyediakan informasi yang diperlukan masyarakat sejak awal proses pelayanan hingga selesainya suatu urusan administratif. Prinsip ini menjadi landasan penting agar masyarakat dapat mengetahui, memahami, dan mengawasi setiap tahapan pelayanan yang berdampak pada kepentingan hukumnya.⁸⁰

Secara normatif, prinsip transparansi dalam pelayanan publik di Indonesia diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang ini menempatkan keterbukaan informasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib dipatuhi oleh setiap penyelenggara dan pelaksana pelayanan. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa masyarakat berhak memperoleh informasi yang jelas mengenai standar pelayanan, prosedur, persyaratan, jangka waktu penyelesaian,

⁸⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 145.

serta biaya pelayanan yang dikenakan. Dengan adanya pengaturan ini, transparansi tidak lagi bersifat opsional, melainkan menjadi kewajiban hukum yang harus dipenuhi oleh badan publik dalam setiap kegiatan pelayanan.⁸¹

Pengaturan transparansi dalam pelayanan publik juga berkaitan erat dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Undang-undang ini memberikan jaminan hukum bagi masyarakat untuk memperoleh akses terhadap informasi yang dikuasai oleh badan publik, termasuk informasi yang berkaitan dengan pelayanan administratif. Dalam konteks pelayanan publik, keterbukaan informasi menjadi instrumen penting untuk mencegah terjadinya diskriminasi, penyalahgunaan kewenangan, serta praktik maladministrasi. Kewajiban badan publik untuk menyediakan informasi yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan menunjukkan bahwa transparansi merupakan bagian dari perlindungan hak asasi warga negara.⁸² Berikut tabel pengaturan prinsip transparansi dalam pelayanan publik di Indonesia:

NO	Peraturan Perundang-Undangan	Substansi Pengaturan Terkait Transparansi	Relevansi Terhadap Pelayanan Pertanahan
1	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009	Mengatur asas transparansi,	Menjadi dasar kewajiban kantor

⁸¹ Pasal 3 dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

⁸² Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

	tentang Pelayanan Publik	kewajiban penyelenggara memberikan informasi standar pelayanan, prosedur, biaya, dan jangka waktu	pertanahan mengumumkan prosedur dan biaya layanan
2	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik	Menjamin hak masyarakat memperoleh informasi dari badan publik	Dasar hukum akses masyarakat terhadap data pertanahan
3	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	Memuat asas keterbukaan sebagai bagian dari AUPB	Mengikat pejabat pertanahan agar setiap keputusan administratif dilakukan secara terbuka
4	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	Menegaskan kepastian hukum hak atas tanah melalui pendaftaran tanah	Transparansi mendukung kepastian hukum dalam administrasi pertanahan

Berdasarkan tabel tersebut, terlihat bahwa prinsip transparansi dalam pelayanan publik memiliki dasar normatif yang berlapis, baik dalam kerangka hukum administrasi pemerintahan, hukum pelayanan publik, maupun hukum pertanahan. Hal ini menunjukkan bahwa transparansi bukan hanya prinsip etis, melainkan kewajiban hukum yang secara sistematis diatur dalam berbagai peraturan perundang-

undangan. Dengan demikian, setiap bentuk ketertutupan informasi dalam pelayanan pertanahan dapat dinilai sebagai bentuk penyimpangan terhadap ketentuan hukum yang berlaku.

Prinsip transparansi juga tercermin dalam kewajiban penyusunan dan publikasi standar pelayanan. Standar pelayanan berfungsi sebagai pedoman resmi yang memuat tahapan pelayanan, persyaratan administratif, waktu penyelesaian, serta biaya yang harus dibayarkan oleh pengguna layanan. Ketika standar pelayanan diumumkan secara terbuka, masyarakat memiliki dasar yang jelas untuk menilai apakah pelayanan yang diterimanya telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebaliknya, ketiadaan atau ketertutupan standar pelayanan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka ruang bagi praktik pelayanan yang tidak konsisten. Oleh karena itu, transparansi standar pelayanan merupakan salah satu instrumen penting dalam menjamin akuntabilitas pelayanan publik.⁸³

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengaturan transparansi dalam pelayanan publik juga berkaitan dengan asas akuntabilitas dan asas kepastian hukum. Keterbukaan informasi memungkinkan setiap tindakan dan keputusan administratif dapat ditelusuri dasar hukumnya, sehingga pejabat publik tidak dapat bertindak secara sewenang-wenang. Masyarakat sebagai penerima

⁸³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 2007, hlm. 87.

layanan memiliki hak untuk mengetahui alasan hukum atas setiap keputusan yang diambil, termasuk apabila terjadi penolakan permohonan atau keterlambatan pelayanan. Dengan demikian, transparansi berfungsi sebagai jembatan antara kewenangan administratif negara dan hak-hak masyarakat yang harus dilindungi.⁸⁴

Pengaturan transparansi dalam pelayanan publik juga diperkuat melalui mekanisme pengawasan dan pengaduan. Undang-Undang Pelayanan Publik memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan apabila pelayanan tidak dilaksanakan secara terbuka dan sesuai standar. Keberadaan Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga pengawas eksternal menjadi salah satu instrumen penting dalam memastikan bahwa prinsip transparansi benar-benar diterapkan dalam praktik pelayanan publik. Laporan masyarakat mengenai ketertutupan informasi atau ketidakjelasan prosedur sering kali menjadi indikator awal adanya maladministrasi yang perlu ditindaklanjuti.⁸⁵

Dalam konteks pelayanan publik bidang pertanahan, pengaturan prinsip transparansi memiliki implikasi yang sangat signifikan. Pelayanan pertanahan menyangkut hak atas tanah yang bernilai ekonomi dan hukum tinggi, sehingga setiap bentuk ketertutupan informasi berpotensi menimbulkan konflik dan sengketa.

⁸⁴ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 2014, hlm. 102.

⁸⁵ Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Ombudsman RI*, Jakarta, 2021.

Oleh karena itu, pengaturan transparansi dalam pelayanan publik harus diterjemahkan secara konsisten oleh instansi pertanahan melalui penyediaan informasi prosedur, biaya, jangka waktu, serta status permohonan secara terbuka. Dengan penerapan transparansi yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pelayanan publik di bidang pertanahan dapat berjalan lebih tertib, akuntabel, dan berorientasi pada kepastian hukum bagi masyarakat.⁸⁶

3. Pengaturan Prinsip Transparansi dalam Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pertanahan

Pengaturan prinsip transparansi dalam bidang pertanahan memiliki landasan normatif yang kuat dalam sistem hukum agraria dan administrasi pemerintahan di Indonesia. Prinsip ini tidak hanya bertujuan menjamin keterbukaan informasi, tetapi juga memastikan terlaksananya kepastian hukum atas hak-hak masyarakat di bidang pertanahan. Pengaturan transparansi dalam peraturan perundang-undangan pertanahan menjadi sangat penting mengingat administrasi pertanahan menyangkut hak atas tanah yang bernilai ekonomi, sosial, dan yuridis tinggi, sehingga setiap tindakan administratif harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.⁸⁷

Secara fundamental, prinsip keterbukaan dalam bidang

⁸⁶ Zaelani & Setiyawan, “Transparansi Pelayanan Publik dalam Administrasi Pertanahan”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9 No. 2, 2020.

⁸⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 318.

pertanahan berakar pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menegaskan kewajiban negara untuk menjamin kepastian hukum atas tanah melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui status hukum suatu bidang tanah secara jelas, sehingga mencegah terjadinya sengketa dan tumpang tindih hak. Keterbukaan informasi mengenai data fisik dan data yuridis tanah menjadi bagian tidak terpisahkan dari tujuan pendaftaran tanah tersebut, karena tanpa akses informasi yang memadai, fungsi kepastian hukum tidak dapat terwujud secara optimal.⁸⁸

Pengaturan transparansi dalam pendaftaran tanah juga dipertegas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini menekankan pentingnya penyajian data pertanahan yang akurat dan dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Data pendaftaran tanah, baik berupa peta pendaftaran, daftar tanah, maupun surat ukur, merupakan dokumen negara yang memiliki fungsi publik. Oleh karena itu, keterbukaan terhadap data tersebut menjadi sarana bagi masyarakat untuk melakukan pengecekan status tanah serta sebagai alat pembuktian hak di hadapan hukum. Ketentuan ini menunjukkan bahwa transparansi

⁸⁸ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

merupakan elemen normatif yang melekat dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia.⁸⁹

Selain itu, pengaturan transparansi juga tercermin dalam berbagai peraturan menteri yang diterbitkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Peraturan-peraturan tersebut mengatur standar pelayanan pertanahan, prosedur administrasi, serta kewajiban penyelenggara layanan untuk menyediakan informasi yang jelas mengenai persyaratan, biaya, dan jangka waktu pelayanan. Ketentuan ini dimaksudkan agar masyarakat sebagai pemohon layanan dapat memahami secara pasti tahapan pelayanan yang harus dilalui, sekaligus mencegah terjadinya praktik pelayanan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum. Transparansi dalam standar pelayanan pertanahan menjadi instrumen penting untuk memperkuat akuntabilitas birokrasi pertanahan.⁹⁰

Pengaturan transparansi dalam peraturan pertanahan juga berkaitan erat dengan pemanfaatan teknologi informasi. Regulasi mengenai layanan pertanahan elektronik, seperti pendaftaran tanah dan peralihan hak secara elektronik, menuntut keterbukaan akses informasi melalui sistem digital. Digitalisasi layanan pertanahan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, akurasi data, dan kemudahan akses bagi masyarakat. Namun demikian, keterbukaan informasi

⁸⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁹⁰ Kementerian ATR/BPN, *Standar Pelayanan Pertanahan*, Jakarta, 2020.

dalam sistem elektronik harus tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian dan perlindungan data pribadi. Oleh karena itu, pengaturan transparansi dalam layanan pertanahan digital tidak hanya menekankan aspek keterbukaan, tetapi juga keandalan dan keamanan data pertanahan yang disajikan.⁹¹ Berikut table pengaturan prinsip transparansi dalam peraturan perundang-undangan bidang pertanahan:

No	Peraturan Perundang-undangan	Bentuk Pengaturan Transparansi	Implikasi dalam Pelayanan Pertanahan
1	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	Menegaskan kewajiban negara menjamin kepastian hukum melalui pendaftaran tanah	Dasar keterbukaan data fisik dan yuridis untuk mencegah sengketa
2	Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah	Mengatur penyajian dan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang dapat diakses pihak berkepentingan	Masyarakat dapat mengecek status dan riwayat tanah
3	Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (melalui berbagai Peraturan Menteri)	Mengatur standar pelayanan, prosedur, biaya, dan jangka waktu layanan pertanahan	Menjamin kepastian prosedur dan transparansi biaya
4	Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1	Mengatur penerapan layanan pertanahan berbasis elektronik	Meningkatkan akses informasi dan akuntabilitas digital

⁹¹ Nurhasan Ismail, "Digitalisasi Pelayanan Pertanahan dan Tantangan Transparansi", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 28 No. 1, 2021.

	Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik		
--	---	--	--

Berdasarkan tabel tersebut, dapat dilihat bahwa prinsip transparansi dalam bidang pertanahan tidak berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dalam berbagai jenjang peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undang hingga peraturan menteri. Hal ini menunjukkan bahwa transparansi telah menjadi bagian inheren dari sistem administrasi pertanahan di Indonesia. Dengan demikian, setiap tindakan pejabat pertanahan yang tidak memberikan akses informasi atau tidak menyampaikan prosedur dan biaya secara terbuka dapat dinilai bertentangan dengan kerangka hukum yang berlaku.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengaturan transparansi dalam peraturan perundang-undangan pertanahan berfungsi sebagai batasan sekaligus pedoman bagi pejabat pertanahan dalam menjalankan kewenangannya. Setiap tindakan administratif, mulai dari penerimaan permohonan hingga penerbitan produk pertanahan, harus dilakukan sesuai prosedur yang telah ditetapkan dan disampaikan secara terbuka kepada masyarakat. Ketidakpatuhan terhadap ketentuan transparansi dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran terhadap asas pemerintahan yang baik dan berpotensi menimbulkan maladministrasi. Dengan demikian, pengaturan transparansi dalam peraturan pertanahan tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap kualitas pelayanan

publik.⁹²

Dengan adanya pengaturan transparansi yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, negara pada prinsipnya telah menyediakan kerangka hukum yang cukup untuk mewujudkan pelayanan pertanahan yang terbuka dan akuntabel. Namun, efektivitas pengaturan tersebut sangat bergantung pada konsistensi implementasi di tingkat pelaksana, khususnya di kantor-kantor pertanahan. Oleh karena itu, kajian terhadap pengaturan normatif ini menjadi dasar penting untuk menilai sejauh mana penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

4. Indikator Pelayanan Pertanahan sebagai Instrumen Transparansi

Standar pelayanan pertanahan memiliki peran strategis sebagai instrumen utama dalam mewujudkan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan. Keberadaan standar pelayanan berfungsi sebagai pedoman yang mengatur secara jelas hak dan kewajiban antara penyelenggara pelayanan dan masyarakat sebagai pengguna layanan. Melalui standar pelayanan, masyarakat dapat mengetahui secara terbuka prosedur pelayanan, persyaratan administratif, jangka waktu penyelesaian, serta biaya yang harus dikeluarkan dalam setiap jenis layanan pertanahan. Keterbukaan

⁹² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 162.

informasi tersebut merupakan wujud konkret dari prinsip transparansi yang diwajibkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.⁹³

Pengaturan mengenai standar pelayanan publik telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang mewajibkan setiap penyelenggara pelayanan untuk menetapkan dan menerapkan standar pelayanan sebagai tolok ukur kualitas pelayanan. Ketentuan ini menegaskan bahwa standar pelayanan bukan sekadar pedoman internal, melainkan norma hukum yang bersifat mengikat. Dalam konteks pelayanan pertanahan, standar pelayanan menjadi instrumen hukum yang memastikan bahwa setiap layanan dilaksanakan secara terbuka, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.⁹⁴

Standar pelayanan pertanahan juga berfungsi sebagai alat kontrol terhadap potensi penyimpangan dalam praktik pelayanan. Dengan adanya standar yang jelas dan mudah diakses, masyarakat dapat membandingkan antara ketentuan normatif dengan praktik pelayanan yang diterima. Apabila terdapat perbedaan antara standar pelayanan yang ditetapkan dengan pelaksanaannya di lapangan, masyarakat memiliki dasar hukum untuk mengajukan keberatan atau pengaduan. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kondisi tersebut menunjukkan bahwa standar pelayanan berperan sebagai

⁹³ Pasal 4 huruf g Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

⁹⁴ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

mekanisme preventif terhadap terjadinya maladministrasi.⁹⁵

Pelaksanaan standar pelayanan pertanahan sebagai instrumen transparansi juga berkaitan erat dengan pemenuhan asas keterbukaan dan akuntabilitas. Informasi mengenai prosedur dan biaya pelayanan yang diumumkan secara terbuka mendorong pejabat pertanahan untuk bertindak sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Setiap penyimpangan dari standar pelayanan dapat dengan mudah teridentifikasi dan dimintai pertanggungjawaban. Dengan demikian, standar pelayanan tidak hanya melindungi masyarakat sebagai pengguna layanan, tetapi juga memperkuat integritas aparatur dalam menjalankan kewenangan administratifnya.⁹⁶

Standar pelayanan pertanahan turut mendukung terciptanya kepastian hukum dalam administrasi pertanahan. Kepastian hukum tercermin dari adanya keseragaman prosedur dan kejelasan tahapan pelayanan yang harus dilalui oleh pemohon. Ketika standar pelayanan diterapkan secara konsisten, masyarakat dapat memperkirakan proses dan hasil pelayanan yang akan diperoleh. Hal ini penting mengingat produk pelayanan pertanahan, seperti sertipikat hak atas tanah, memiliki nilai hukum dan ekonomi yang tinggi serta berpotensi menimbulkan sengketa apabila proses penerbitannya tidak dilakukan

⁹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 132.

⁹⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 87.

secara transparan.⁹⁷

Penerapan standar pelayanan sebagai instrumen transparansi juga memiliki implikasi terhadap peningkatan kualitas pelayanan pertanahan secara keseluruhan. Standar yang disusun secara jelas dan disosialisasikan kepada masyarakat mendorong adanya evaluasi dan perbaikan berkelanjutan terhadap kinerja pelayanan. Selain itu, keterbukaan standar pelayanan memperkuat kepercayaan publik terhadap lembaga pertanahan sebagai penyelenggara pelayanan administratif. Kepercayaan tersebut menjadi modal penting dalam mendukung tertib administrasi dan kepastian hukum di bidang pertanahan.⁹⁸

B. Analisis Yuridis terhadap Penerapan Prinsip Transparansi dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan

1. Transparansi sebagai Kewajiban Hukum dalam Pelayanan Pertanahan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menempatkan transparansi sebagai salah satu prinsip fundamental yang wajib dipenuhi oleh setiap penyelenggara pelayanan publik.⁹⁹ Prinsip ini mengikat secara yuridis dan tidak

⁹⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2018, hlm. 45.

⁹⁸ Jurnal: R. S. Wibowo, “Transparansi dan Standar Pelayanan Publik dalam Administrasi Pertanahan”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50 No. 2, 2020.

⁹⁹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

memberikan ruang diskresi bagi badan publik untuk menutup informasi yang berkaitan dengan proses pelayanan. Dalam konteks pelayanan pertanahan, transparansi mencakup keterbukaan atas seluruh tahapan pelayanan, mulai dari pengajuan permohonan, verifikasi dokumen, pengukuran, penetapan hak, hingga penerbitan produk hukum berupa sertifikat atau keputusan administrasi lainnya. Dengan demikian, transparansi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kewajiban hukum Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pelaksana kewenangan administrasi negara di bidang pertanahan.

Kewajiban keterbukaan informasi ini juga diperkuat oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang mewajibkan badan publik menyediakan informasi yang akurat, benar, dan dapat diakses oleh masyarakat.¹⁰⁰ Dalam pelayanan pertanahan, keterbukaan informasi menjadi sangat penting karena berkaitan langsung dengan hak keperdataan masyarakat atas tanah. Ketika informasi mengenai status tanah, prosedur pelayanan, maupun biaya tidak disampaikan secara terbuka, masyarakat berada pada posisi yang lemah secara hukum. Oleh karena itu, secara normatif, penerapan transparansi dalam pelayanan pertanahan tidak hanya merupakan kewajiban administratif, tetapi juga bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat sebagai

¹⁰⁰ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

subjek hukum.¹⁰¹

2. Kesesuaian Penerapan Transparansi dengan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik

Dalam perspektif hukum administrasi negara, penerapan prinsip transparansi harus dianalisis berdasarkan kesesuaiannya dengan asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB). Transparansi memiliki keterkaitan erat dengan asas keterbukaan, asas akuntabilitas, dan asas kepastian hukum yang mengharuskan setiap tindakan dan keputusan administrasi negara dapat diketahui serta dipertanggungjawabkan kepada publik.¹⁰² Pelayanan pertanahan yang transparan memungkinkan masyarakat memahami dasar hukum, prosedur, serta alasan administratif di balik setiap keputusan pejabat pertanahan.

Sebaliknya, pelayanan pertanahan yang dilaksanakan tanpa keterbukaan berpotensi melanggar AUPB karena menutup ruang kontrol dan pengawasan publik. Ketika masyarakat tidak memperoleh informasi yang memadai, maka sulit bagi mereka untuk menilai apakah suatu tindakan administrasi telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Kondisi ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya terkait status hak atas tanah, yang bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana dikemukakan dalam

¹⁰¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

¹⁰² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018.

doktrin hukum administrasi negara.¹⁰³ Oleh karena itu, transparansi harus diposisikan sebagai instrumen yuridis untuk memastikan kewenangan administratif dijalankan secara sah dan proporsional.

3. Transparansi sebagai Instrumen Pencegahan Maladministrasi di Bidang Pertanahan

Transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan memiliki fungsi strategis sebagai instrumen pencegahan maladministrasi. Maladministrasi sering muncul akibat ketidakjelasan prosedur, informasi yang tidak lengkap, serta minimnya akses masyarakat terhadap proses pelayanan. Dalam pelayanan pertanahan, kondisi tersebut dapat berupa keterlambatan penyelesaian permohonan, ketidakpastian biaya, hingga perlakuan yang tidak setara antar pemohon. Transparansi berperan membatasi ruang subjektivitas aparatur dengan cara menetapkan standar informasi yang dapat diketahui dan diawasi publik.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyebutkan bahwa maladministrasi mencakup perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, dan pengabaian kewajiban pelayanan publik.¹⁰⁴ Dengan diterapkannya prinsip transparansi secara konsisten, setiap tahapan pelayanan

¹⁰³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

¹⁰⁴ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

pertanahan dapat dipantau oleh masyarakat, sehingga potensi terjadinya maladministrasi dapat ditekan. Transparansi juga memberikan kepastian bahwa permohonan masyarakat diproses berdasarkan prosedur dan ketentuan yang sama, sehingga prinsip keadilan dan non-diskriminasi dapat terwujud.¹⁰⁵

4. Penerapan Transparansi dalam Praktik Standar Pelayanan Pertanahan

Standar pelayanan pertanahan merupakan instrumen yuridis yang berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan pelayanan sekaligus sarana untuk mewujudkan transparansi. Standar pelayanan memuat informasi mengenai jenis pelayanan, persyaratan administratif, alur prosedur, jangka waktu penyelesaian, serta biaya yang dikenakan kepada pemohon. Ketentuan mengenai standar pelayanan ini merupakan perintah normatif yang harus dilaksanakan oleh setiap penyelenggara pelayanan publik.¹⁰⁶ Apabila standar pelayanan dipublikasikan secara terbuka dan mudah diakses, masyarakat dapat mengetahui sejak awal hak dan kewajibannya dalam proses pelayanan pertanahan.

Namun demikian, dalam praktiknya penerapan standar pelayanan sebagai instrumen transparansi belum sepenuhnya berjalan optimal. Beberapa kantor pertanahan masih belum menyampaikan

¹⁰⁵ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2014.

¹⁰⁶ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

standar pelayanan secara jelas melalui media informasi yang mudah diakses publik. Akibatnya, masyarakat sering bergantung pada penjelasan lisan petugas, yang rawan menimbulkan perbedaan informasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan standar pelayanan secara normatif belum cukup apabila tidak diikuti dengan implementasi dan publikasi yang konsisten di lapangan.¹⁰⁷

5. Implikasi Yuridis Ketidakterpenuhan Prinsip Transparansi

Ketidakterpenuhan prinsip transparansi dalam pelayanan pertanahan memiliki implikasi yuridis yang signifikan. Dari sudut pandang hukum administrasi negara, pelayanan yang tidak transparan dapat dikualifikasikan sebagai tindakan administrasi yang cacat prosedur. Cacat prosedur tersebut berpotensi merugikan masyarakat dan dapat menjadi dasar pengajuan keberatan administratif, pengaduan kepada Ombudsman, maupun gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara apabila menimbulkan kerugian hukum yang nyata.¹⁰⁸

Selain implikasi hukum, ketidakterpenuhan transparansi juga berdampak pada menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi pertanahan. Padahal, kepercayaan publik merupakan prasyarat utama bagi efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan

¹⁰⁷ Jurnal Administrasi Publik tentang transparansi pelayanan pertanahan (misalnya Jurnal *Yuridika* atau *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*).

¹⁰⁸ Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

pertanahan harus dipandang sebagai kewajiban yuridis sekaligus kebutuhan praktis untuk menjaga legitimasi tindakan administrasi negara serta mewujudkan pelayanan pertanahan yang akuntabel dan berkeadilan.¹⁰⁹

C. Upaya Penguatan Prinsip Transparansi dalam Pelayanan Publik Bidang Pertanahan

Upaya penguatan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan merupakan langkah strategis untuk menjembatani kesenjangan antara norma hukum dan praktik administratif di lapangan. Transparansi tidak hanya menuntut adanya regulasi yang memadai, tetapi juga implementasi yang konsisten melalui kebijakan internal, peningkatan kapasitas aparatur, serta pemanfaatan teknologi informasi yang tepat guna. Dalam konteks pertanahan, penguatan transparansi menjadi krusial karena setiap proses pelayanan berkaitan langsung dengan kepastian hukum hak atas tanah yang dilindungi oleh negara.

1. Penguatan Regulasi dan Kebijakan Internal di Bidang Pertanahan

Penguatan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan tidak dapat dilepaskan dari keberadaan regulasi yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pelayanan. Secara yuridis, kewajiban transparansi telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008

¹⁰⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

tentang Keterbukaan Informasi Publik yang mengamanatkan bahwa setiap badan publik wajib menyediakan, memberikan, dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada masyarakat. Ketentuan ini dipertegas kembali dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menempatkan keterbukaan informasi sebagai salah satu asas utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik.¹¹⁰ Dalam konteks pertanahan, kedua regulasi tersebut menjadi landasan normatif yang mengikat Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyelenggarakan pelayanan secara terbuka, akuntabel, dan berorientasi pada kepastian hukum bagi masyarakat.

Meskipun regulasi pada tingkat undang-undang telah memberikan kerangka hukum yang jelas, pelaksanaan prinsip transparansi dalam praktik pelayanan pertanahan sangat ditentukan oleh keberadaan kebijakan internal yang bersifat teknis dan operasional. Kebijakan internal tersebut diperlukan untuk menjabarkan norma hukum yang bersifat umum ke dalam aturan pelaksanaan yang lebih konkret, seperti standar pelayanan, prosedur penyampaian informasi, serta mekanisme permohonan dan keberatan informasi pertanahan. Tanpa adanya pengaturan internal yang jelas, aparaturnya berpotensi menafsirkan kewajiban transparansi secara

¹¹⁰ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

berbeda-beda, sehingga menimbulkan ketidakkonsistenan dalam pelayanan dan berujung pada ketidakpastian hukum bagi masyarakat.¹¹¹

Penguatan kebijakan internal di bidang pertanahan juga memiliki fungsi strategis sebagai instrumen pengendalian administratif terhadap penggunaan kewenangan oleh pejabat pertanahan. Dalam hukum administrasi negara, setiap kewenangan yang dimiliki oleh pejabat publik harus dibatasi oleh norma hukum agar tidak digunakan secara sewenang-wenang.¹¹² Melalui kebijakan internal yang mengatur kewajiban keterbukaan informasi, ruang diskresi pejabat pertanahan menjadi lebih terkontrol, karena terdapat batasan yang jelas mengenai informasi apa saja yang wajib diumumkan, disediakan, dan dapat diakses oleh masyarakat. Hal ini penting untuk mencegah praktik penundaan pelayanan tanpa alasan yang sah, ketidakjelasan biaya, maupun penyembunyian informasi yang dapat merugikan pemohon layanan.

Selain berfungsi sebagai alat pengendalian kewenangan, kebijakan internal yang kuat juga berperan dalam menciptakan keseragaman penerapan prinsip transparansi di seluruh kantor pertanahan. Perbedaan kebijakan dan praktik antar daerah sering kali menjadi salah satu penyebab terjadinya ketimpangan kualitas pelayanan pertanahan. Di beberapa daerah, informasi mengenai prosedur, waktu penyelesaian, dan biaya layanan dapat

¹¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, hlm. 217.

¹¹² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015, hlm. 96.

diakses dengan mudah, sementara di daerah lain informasi tersebut masih sulit diperoleh oleh masyarakat. Ketidaksamaan ini menunjukkan bahwa prinsip transparansi belum diimplementasikan secara merata. Dengan adanya kebijakan internal yang bersifat nasional dan mengikat seluruh unit kerja BPN, pelaksanaan prinsip transparansi diharapkan dapat berjalan lebih konsisten dan seragam di seluruh wilayah Indonesia.¹¹³

Penguatan regulasi dan kebijakan internal juga harus diiringi dengan mekanisme evaluasi dan pembaruan kebijakan secara berkala. Dinamika pelayanan pertanahan, perkembangan teknologi informasi, serta tuntutan masyarakat yang semakin tinggi terhadap keterbukaan menuntut adanya kebijakan yang adaptif dan responsif. Tanpa evaluasi yang berkelanjutan, kebijakan internal berpotensi menjadi tidak relevan dan hanya bersifat formalitas administratif. Oleh karena itu, penguatan regulasi internal tidak hanya dimaknai sebagai pembentukan aturan tertulis, tetapi juga sebagai upaya berkelanjutan untuk memastikan bahwa prinsip transparansi benar-benar terimplementasi secara efektif dalam setiap tahapan pelayanan pertanahan.¹¹⁴

2. Optimalisasi Standar Pelayanan dan Publikasi Informasi Pertanahan

Optimalisasi standar pelayanan dan publikasi informasi

¹¹³ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹¹⁴ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017, hlm. 143.

pertanahan merupakan salah satu instrumen penting dalam memperkuat penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik. Dalam kerangka hukum administrasi negara, standar pelayanan berfungsi sebagai tolok ukur normatif yang mengikat penyelenggara pelayanan publik dalam menjalankan kewenangannya. Keberadaan standar pelayanan yang jelas dan terbuka memungkinkan masyarakat untuk mengetahui secara pasti hak dan kewajibannya dalam mengakses pelayanan pertanahan, sekaligus menjadi sarana kontrol terhadap kinerja aparatur pertanahan.¹¹⁵ Dengan demikian, standar pelayanan tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memiliki nilai yuridis sebagai bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat.

Standar pelayanan pertanahan pada prinsipnya mencakup sejumlah unsur pokok yang wajib dipublikasikan kepada masyarakat. Unsur-unsur tersebut antara lain meliputi persyaratan pelayanan, prosedur dan mekanisme pelayanan, jangka waktu penyelesaian, biaya atau tarif layanan, serta produk pelayanan yang dihasilkan. Kejelasan unsur-unsur ini menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya transparansi, karena masyarakat dapat menilai secara objektif apakah pelayanan yang diberikan telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam perspektif Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, kewajiban penyusunan dan publikasi standar

¹¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, hlm. 231.

pelayanan merupakan perintah langsung dari undang-undang yang tidak dapat diabaikan oleh penyelenggara pelayanan publik, termasuk instansi pertanahan.¹¹⁶

Optimalisasi standar pelayanan tidak hanya berkaitan dengan keberadaan dokumen standar pelayanan, tetapi juga menyangkut sejauh mana standar tersebut disosialisasikan dan mudah diakses oleh masyarakat. Publikasi informasi pertanahan yang efektif harus dilakukan melalui berbagai media, baik media konvensional seperti papan pengumuman di kantor pertanahan, maupun media digital seperti situs web resmi dan aplikasi pelayanan elektronik. Publikasi melalui media digital dinilai lebih efektif dalam menjangkau masyarakat luas serta mendukung prinsip keterbukaan informasi publik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.¹¹⁷ Apabila standar pelayanan hanya tersedia secara internal atau sulit diakses oleh masyarakat, maka tujuan transparansi menjadi tidak tercapai secara optimal.

Dalam praktik pelayanan pertanahan, optimalisasi standar pelayanan dan publikasi informasi juga berperan penting dalam mencegah terjadinya maladministrasi. Ketidakjelasan informasi mengenai prosedur, waktu penyelesaian, dan biaya layanan sering kali

¹¹⁶ Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹¹⁷ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

menjadi celah terjadinya praktik pungutan liar, penundaan pelayanan, maupun perlakuan diskriminatif terhadap pemohon layanan. Dengan adanya standar pelayanan yang dipublikasikan secara terbuka, masyarakat memiliki dasar untuk mengajukan keberatan atau pengaduan apabila pelayanan yang diterima tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Kondisi ini sejalan dengan konsep akuntabilitas administratif dalam hukum administrasi negara, di mana setiap tindakan pejabat publik harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan administratif.¹¹⁸

Optimalisasi standar pelayanan pertanahan juga menuntut adanya kesesuaian antara standar yang ditetapkan dengan praktik pelayanan di lapangan. Standar pelayanan yang bersifat normatif harus diimplementasikan secara konsisten oleh aparatur pertanahan agar tidak menimbulkan kesenjangan antara aturan dan kenyataan. Kesenjangan tersebut berpotensi menurunkan kepercayaan publik terhadap institusi pertanahan dan menciptakan persepsi negatif mengenai kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, optimalisasi standar pelayanan perlu diiringi dengan pengawasan internal dan evaluasi berkala terhadap pelaksanaannya, sehingga prinsip transparansi tidak hanya berhenti pada tataran normatif, tetapi benar-

¹¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 2016, hlm. 45.

benar terwujud dalam praktik pelayanan pertanahan sehari-hari.¹¹⁹

Untuk memperjelas ruang lingkup optimalisasi standar pelayanan dan publikasi informasi pertanahan, upaya ini dapat dilihat melalui beberapa aspek berikut:

- a. Kejelasan dan kelengkapan standar pelayanan, yang mencakup persyaratan, prosedur, waktu, dan biaya layanan pertanahan.
- b. Aksesibilitas informasi, yaitu kemudahan masyarakat dalam memperoleh informasi pelayanan pertanahan melalui berbagai media yang tersedia.
- c. Konsistensi pelaksanaan standar pelayanan, sehingga tidak terjadi perbedaan pelayanan antar pemohon maupun antar wilayah.
- d. Pengawasan dan mekanisme pengaduan, sebagai sarana kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan standar pelayanan pertanahan.

Melalui optimalisasi standar pelayanan dan publikasi informasi pertanahan yang komprehensif, prinsip transparansi diharapkan dapat berfungsi secara efektif sebagai instrumen perlindungan hukum dan peningkatan kualitas pelayanan publik di bidang pertanahan. Upaya ini sekaligus menjadi bagian dari reformasi administrasi pertanahan yang bertujuan untuk mewujudkan pelayanan publik yang profesional, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.¹²⁰

¹¹⁹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019, hlm. 167.

¹²⁰ Lihat antara lain: Nur Rohman, "Transparansi Pelayanan Publik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 26 No. 2, 2019.

3. Pemanfaatan Teknologi Informasi sebagai Sarana Transparansi

Pemanfaatan teknologi informasi dalam pelayanan publik bidang pertanahan merupakan bagian dari strategi reformasi birokrasi untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Dalam perspektif hukum administrasi negara, penggunaan sistem elektronik dipandang sebagai sarana untuk meminimalisasi diskresi yang berlebihan dan mempersempit ruang terjadinya penyimpangan dalam pelayanan publik.¹²¹ Teknologi informasi memungkinkan penyelenggara pelayanan pertanahan untuk menyajikan informasi secara terbuka, real time, dan terstandar, sehingga masyarakat dapat mengakses informasi pelayanan tanpa harus berhadapan langsung dengan aparaturnya secara berulang.

Dalam penyelenggaraan pelayanan pertanahan, pemanfaatan teknologi informasi diwujudkan melalui berbagai sistem layanan elektronik yang dikembangkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, seperti pendaftaran tanah elektronik, layanan informasi sertifikat, serta sistem antrean dan pemantauan proses layanan. Kehadiran sistem ini memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahui tahapan pelayanan, jangka waktu penyelesaian, serta status permohonan secara transparan. Transparansi berbasis teknologi ini sejalan dengan prinsip keterbukaan

¹²¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, hlm. 245.

informasi publik yang mewajibkan badan publik untuk menyediakan informasi yang akurat dan mudah diakses, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹²²

Pemanfaatan teknologi informasi juga berfungsi sebagai instrumen pengawasan tidak langsung terhadap kinerja aparatur pertanahan. Melalui sistem elektronik, setiap tahapan pelayanan terekam secara digital sehingga dapat ditelusuri apabila terjadi keterlambatan atau penyimpangan prosedur. Kondisi ini memperkuat akuntabilitas administratif dan memberikan dasar bagi masyarakat untuk menilai kesesuaian praktik pelayanan dengan standar yang telah ditetapkan. Disisi lain, penerapan teknologi informasi menuntut kesiapan sumber daya manusia dan infrastruktur yang memadai agar sistem yang dibangun dapat berfungsi secara optimal dan tidak menimbulkan hambatan baru dalam pelayanan pertanahan.¹²³

Meskipun pemanfaatan teknologi informasi memiliki potensi besar dalam meningkatkan transparansi pelayanan pertanahan, penerapannya masih menghadapi sejumlah tantangan. Kesenjangan akses teknologi, keterbatasan literasi digital masyarakat, serta belum meratanya kualitas jaringan dan sarana pendukung menjadi faktor yang dapat mengurangi efektivitas transparansi berbasis elektronik. Oleh

¹²² Pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

¹²³ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020, hlm. 189.

karena itu, penguatan pemanfaatan teknologi informasi perlu diiringi dengan kebijakan pendukung, sosialisasi kepada masyarakat, serta peningkatan kapasitas aparatur pertanahan. Dengan langkah tersebut, teknologi informasi dapat berfungsi secara optimal sebagai sarana transparansi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di bidang pertanahan.¹²⁴

4. Peningkatan Kapasitas dan Profesionalitas Aparatur Pertanahan

Peningkatan kapasitas dan profesionalitas aparatur pertanahan merupakan prasyarat utama dalam mewujudkan pelayanan publik yang transparan dan akuntabel. Dalam perspektif hukum administrasi negara, aparatur pertanahan diposisikan sebagai pelaksana kewenangan publik yang terikat pada asas legalitas, akuntabilitas, dan keterbukaan.¹²⁵ Oleh karena itu, setiap tindakan administratif yang dilakukan oleh aparatur pertanahan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku serta dilaksanakan secara profesional dan bertanggung jawab.

Profesionalitas aparatur pertanahan tidak hanya diukur dari penguasaan aspek teknis pertanahan, tetapi juga dari pemahaman terhadap prinsip-prinsip pelayanan publik dan etika administrasi negara. Aparatur yang memiliki kompetensi dan integritas diharapkan

¹²⁴ Siti Aminah, "Pemanfaatan Teknologi Informasi dalam Pelayanan Publik," *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 15 No. 1, 2021.

¹²⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, hlm. 212.

mampu memberikan informasi yang jelas, benar, dan tidak diskriminatif kepada masyarakat. Peningkatan kapasitas aparatur dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan, pembinaan internal, serta evaluasi kinerja secara periodik. Upaya tersebut sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menekankan pentingnya peningkatan kualitas sumber daya manusia aparatur negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik.¹²⁶

Peningkatan kapasitas dan profesionalitas aparatur pertanahan juga berimplikasi langsung terhadap tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi pertanahan. Aparatur yang bekerja secara profesional dan transparan akan mengurangi potensi maladministrasi, seperti penundaan pelayanan dan penyalahgunaan kewenangan. Dengan demikian, penguatan kualitas aparatur pertanahan menjadi bagian integral dari upaya mewujudkan pelayanan pertanahan yang transparan, berkeadilan, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.¹²⁷

5. Penguatan Pengawasan dan Partisipasi Masyarakat

Penguatan pengawasan dan partisipasi masyarakat merupakan elemen penting dalam menjamin efektivitas penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan. Dalam sistem

¹²⁶ Pasal 10 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

¹²⁷ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019, hlm. 154.

hukum administrasi negara, pengawasan berfungsi sebagai mekanisme pengendalian terhadap penggunaan kewenangan oleh pejabat administrasi agar tetap berada dalam koridor hukum.¹²⁸ Pengawasan yang efektif dapat mencegah terjadinya penyimpangan dalam pelayanan pertanahan sekaligus memastikan bahwa standar pelayanan yang telah ditetapkan benar-benar dilaksanakan.

Partisipasi masyarakat dalam pelayanan pertanahan menjadi bentuk pengawasan eksternal yang memiliki nilai strategis. Masyarakat berhak memperoleh informasi yang terbuka serta menyampaikan pengaduan, keberatan, atau masukan terhadap pelayanan yang diterimanya. Hak tersebut dijamin dalam peraturan perundang-undangan mengenai pelayanan publik dan keterbukaan informasi publik, yang menempatkan masyarakat sebagai subjek aktif dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan adanya partisipasi masyarakat, penyelenggara pelayanan pertanahan dituntut untuk bekerja secara lebih transparan dan akuntabel.¹²⁹

Penguatan pengawasan dan partisipasi masyarakat juga dapat dilakukan melalui penyediaan mekanisme pengaduan yang mudah diakses serta responsif terhadap keluhan masyarakat. Keberadaan saluran pengaduan, baik secara langsung maupun berbasis elektronik,

¹²⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015, hlm. 89.

¹²⁹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

memberikan ruang bagi masyarakat untuk mengawasi jalannya pelayanan pertanahan. Apabila mekanisme tersebut dijalankan secara konsisten, maka transparansi pelayanan pertanahan tidak hanya bersifat normatif, tetapi benar-benar terwujud dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik sehari-hari.¹³⁰

¹³⁰ Nur Rohman, “Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pelayanan Publik,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50 No. 1, 2020.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat ditarik kesimpulan sesuai dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Pengaturan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur secara jelas dan sistematis dalam berbagai instrumen hukum. Prinsip transparansi tercermin dalam ketentuan mengenai keterbukaan informasi publik, standar pelayanan publik, serta asas-asas pemerintahan yang baik yang wajib diterapkan oleh penyelenggara pelayanan pertanahan. Pengaturan tersebut tidak hanya bersumber dari peraturan umum di bidang pelayanan publik dan keterbukaan informasi, tetapi juga diperkuat oleh peraturan sektoral di bidang pertanahan yang mewajibkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyelenggarakan pelayanan secara terbuka, informatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, secara normatif prinsip transparansi telah memiliki dasar hukum yang kuat sebagai bagian dari upaya menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat di bidang pertanahan.

2.

3. Analisis yuridis terhadap penerapan prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan, ditinjau dari kesesuaiannya dengan norma dan ketentuan hukum positif yang berlaku, menunjukkan bahwa penerapannya belum sepenuhnya optimal. Meskipun telah tersedia kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung transparansi, dalam praktik masih ditemukan ketidaksesuaian antara norma hukum dan pelaksanaan pelayanan pertanahan. Ketidaksesuaian tersebut terlihat dari belum meratanya akses informasi pelayanan, keterbatasan publikasi prosedur dan biaya, serta perbedaan kualitas implementasi standar pelayanan antar unit pelayanan pertanahan. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan normatif dan realitas praktik pelayanan, sehingga prinsip transparansi belum sepenuhnya terlaksana sesuai dengan ketentuan hukum positif dan asas-asas pemerintahan yang baik.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian, penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Pemerintah dan pembentuk peraturan perundang-undangan diharapkan dapat memperkuat dan menyempurnakan pengaturan teknis terkait prinsip transparansi dalam pelayanan publik bidang pertanahan, agar penerapannya lebih jelas, operasional, dan seragam di seluruh unit pelayanan pertanahan.
2. Badan Pertanahan Nasional (BPN) perlu meningkatkan konsistensi penerapan prinsip transparansi dengan mengoptimalkan standar pelayanan,

memperluas akses informasi pelayanan, serta memanfaatkan teknologi informasi secara efektif guna memastikan kesesuaian antara ketentuan hukum positif dan praktik pelayanan pertanahan.

3. Masyarakat diharapkan berperan aktif dalam memanfaatkan hak atas informasi publik dan melakukan pengawasan terhadap pelayanan pertanahan, sehingga dapat mendorong terwujudnya pelayanan yang transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.
- Dwiyanto, Agus. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017.
- Dwiyanto, Agus. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017.
- Hadjon, Philipus M. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Hadjon, Philipus M. Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu, 2007.
- Harsono, Boedi. Hukum Agraria Indonesia. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Ibrahim, Johnny. Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Bayumedia, 2006.
- Indroharto. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Islamy, M. Irfan. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2017.
- Sedarmayanti. Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan. Bandung: Refika Aditama, 2018.

Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI Press, 2014.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015.

Sutedi, Adrian. Implementasi Prinsip Kepastian Hukum dalam Kebijakan Pertanahan. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Thoha, Miftah. Birokrasi dan Politik di Indonesia. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016.

Utrecht. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Jakarta: Ichtiar Baru, 2014.

Jurnal:

Anggraini, Rani. “Transparansi Pelayanan Publik sebagai Instrumen Pencegahan Maladministrasi.” Jurnal Administrasi Publik Indonesia 15, no. 1 (2021).

Aziz Zaelani, Muhammad, Wahyu Beny Mukti Setiyawan, dan Fery Dona. “Mewujudkan Pendaftaran Tanah yang Responsif pada Era Disrupsi.” USM Law Review 5, no. 1 (2022).

Hanifah, Nadhlia. “Transparansi Pelayanan Publik dalam Mewujudkan Good Governance.” Jurnal Ilmu Administrasi Negara 12, no. 2 (2020).

Kartikasari, Dwi dan Luthfi Ramadhan. “Efektivitas Digitalisasi Pelayanan Pertanahan di Indonesia.” Jurnal Transformasi Digital Pemerintahan 3, no. 2 (2022).

Marlina, Siti dan Fadli Nurhadi. “Standar Pelayanan Pertanahan dan Implementasinya di Daerah.” Jurnal Kebijakan Publik 11, no. 2 (2020).

- Nur Rohman. “Transparansi Pelayanan Publik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara.” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26, no. 2 (2019).
- Rahayu, Yatri. “Akses Informasi Pertanahan dan Pencegahan Sengketa.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50, no. 3 (2020).
- Simanjuntak, Riko. “Keterbukaan Informasi dalam Pelayanan Pertanahan.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 51, no. 1 (2021).
- Wibowo, R. S. “Transparansi dan Standar Pelayanan Publik dalam Administrasi Pertanahan.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50, no. 2 (2020).

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Standar Pelayanan.

Laporan dan Sumber Resmi

- Badan Pertanahan Nasional. *Pedoman Layanan Pertanahan Berbasis Elektronik*. Jakarta, 2020.

Ombudsman Republik Indonesia. Maladministrasi dalam Pelayanan Publik. Jakarta, 2019.

Ombudsman Republik Indonesia. Laporan Tahunan Ombudsman RI. Jakarta, 2021.