

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tuntutan perubahan sering ditujukan kepada aparatur pemerintah menyangkut pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam kehidupan masyarakat mengalami banyak perubahan sebagai akibat dari kemajuan yang telah dicapai dalam proses pembangunan sebelumnya dan kemajuan yang pesat dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan yang dapat dirasakan sekarang ini adalah terjadinya perubahan pola pikir masyarakat ke arah yang semakin kritis. Hal itu dimungkinkan, karena semakin hari warga masyarakat semakin cerdas dan semakin memahami hak dan kewajibannya sebagai warga. Kondisi masyarakat yang demikian menuntut hadirnya pemerintah yang mampu memenuhi berbagai tuntutan kebutuhan dalam segala aspek kehidupan mereka, terutama dalam mendapatkan pelayanan yang sebaik-baiknya dari pemerintah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang sesuai dengan amanat UUD 1945 yaitu pada pasal 18A ayat (2) yang berbunyi “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”, maka pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada

pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sendiri. Salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik dengan baik.¹

Pemerintah disini sebagai poros pelayanan publik juga harus berpegang teguh pada sepuluh prinsip yang terdapat dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang pedoman umum penyelenggaraan Pelayanan publik, antara lain Kesederhanaan, Kejelasan, Kepastian Waktu, Akurasi, Keamanan, Tanggung Jawab, Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, kemudahan Akses, Kedisiplinan, dan kenyamanan. Semua prinsip tersebut haruslah tercipta guna untuk menciptakan pelayanan publik yang baik dan benar².

Hal ini juga di dasarkan pada UU No. 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan publik, dimana dalam undang-undang tersebut menuntut peran pemerintah sebagai organisasi publik untuk lebih berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat atau publik yang lebih baik³. Dalam menjalankan peran pelayanan publik tersebut, pemerintah memiliki sebuah alat yang disebut dengan birokrasi. Jadi untuk memperoleh pemerintahan yang baik, maka reformasi birokrasi merupakan sesuatu yang harus dilakukan sejak awal. Satu hal yang hingga saat ini seringkali masih menjadi masalah dalam hubungan antara rakyat dan pemerintah adalah

¹Dwiyanto Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2014, hlm 19

²Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasi*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2011, hlm 26

³*Ibid* hal 11

dalam bidang *public service* (pelayanan umum), terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat⁴.

Salah cara dalam upaya pengembangan pelayanan publik dengan memperhatikan prinsip-prinsip *Good Governance* menjadi sangat penting. Konsep *Good Governance* merupakan suatu gagasan dan nilai yang mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat sehingga terjadi penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif sesuai dengan dasar atau landasan UUD 1945 untuk membentuk suatu masyarakat yang makmur, sejahtera dan mandiri.⁵

Prinsip-prinsip *Good Governance* yang di maksud diantaranya adalah Transparansi/Keterbukaan, Akuntabilitas (*Accountability*) Pelayanan Publik, Responsivitas (*Responsiveness*) Pelayanan Publik, Keadilan (*Fairness*) yang merata, Efisiensi dan Efektivitas (*Efficiency & Effectiveness*), Partisipasi (*Participation*) dalam pelayanan publik.⁶

Dalam mewujudkan kualitas pelayanan publik yang berprinsip *Good Governance* ada 3 indikator penentu yang berpengaruh dalam meningkatkan mutu pelayanan oleh aparatur negara. Pertama, stakeholder yang terdiri dari pemerintah, masyarakat dan para pelaku pasar. Kedua, tegaknya supremasi hukum yang mempengaruhi posisi pemerintah selaku penyedia pelayanan dalam tugas dan tanggungjawabnya. Dan yang ketiga agar terwujudnya prinsip *Good Governance* adalah transparansi,

⁴ Dwiyanto Agus, 2014, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hlm 17

⁵ Ayu amrina Rosyada, 2015, *Analisis Penerapan Prinsip Good Governance dalam Rangka Pelayanan Publik di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu di Kota Samarinda*, ejournal Ilmu Pemerintahan, Volume 4, Nomor 1, hlm 2477-2631

⁶ Rio Muhamad, 2013, Mahasiswa UNDIP, *Penerapan Prinsip – Prinsip Good Governance dalam Meningkatkan Kinerja Aparatur Pelayanan Publik di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Kabupaten Klaten*, Semarang, hlm 2-3

akuntabilitas, kesetaraan pelayanan, pemberian pelayanan yang efektif dan efisien serta pemerintah mempunyai visi strategis dalam pengembangan komitmen pelayanan kepada masyarakat.

Konsep *Good Governance* muncul dikarenakan kurang efektifnya kinerja pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan public. Pelayanan publik di Indonesia seringkali dicirikan oleh inefisiensi yang tinggi, prosedur yang berbelit-belit, serta tidak adanya kepastian waktu dan biaya yang diperlukan dalam penyelenggaraan layanan. Lebih dari itu, penyelenggaraan pelayanan publik masih sangat dipengaruhi oleh subjektivitas, baik yang dimiliki oleh penyelenggara atau para pengguna dalam konteks ini.

Kantor Pertanahan merupakan salah satu instansi yang ditunjuk langsung oleh Kantor Wilayah yang ada di tingkat provinsi untuk menyelenggarakan pelayanan publik terkait dengan pelayanan pertanahan ditingkat daerah kota/kabupaten. Seperti pembuatan sertifikat, peralihan hak, hak tanggungan, pemecahan, pemisahan dan penggabungan sertifikat, perubahan hak milik untuk rumah tinggal dan ganti nama pada kantor pertanahan. Dalam melaksanakan pelayanan publik kepada masyarakat, Kantor Pertanahan berpedoman pada Permen Agraria dan Tata Ruang No. 4 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan. Dimana dalam Permen tersebut kantor pertanahan menjalankan rangka dalam pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Serta dijabarkan lagi dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan di

lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat dipandang perlu dilakukan penyederhanaan dan percepatan pelayanan pertanahan tertentu kepada masyarakat terutama yang berkaitan dengan jenis dan waktu penyelesaian pelayanan untuk jenis Pelayanan Pertanahan Tertentu yang merupakan landasan operasional dan layanan Kantor Pertanahan kepada masyarakat.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik yang di lakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali terdapat permasalahan yang dihadapi Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali. Bupati Kabupaten Boyolali Seno Samudro, mengatakan “Salah satu kendalanya adalah kemalasan masyarakat mengurus sertifikat tanahnya dan lebih suka titip. Serta ketakutan masyarakat terhadap pungli yang di lakukan pegawai. Padahal pengurusan sertifikat tanah saat ini sudah transparan.”⁷Sementara dari pihak masyarakat, banyak masyarakat yang mengeluhkan tentang lamanya sebuah pembuatan sertifikat tanah. Keluhan itu antara lain adalah proses administrasi yang cenderung rumit sehingga memerlukan waktu yang cukup lama untuk mendapatkan sertifikat tanah.

Dengan permasalahan diatas penulis merasa perlu meneliti bagaimana penerapan prinsip Good Governance pelayanan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali di Kabupaten Boyolali. Apakah sudah sesuai dengan prinsip Good Governance atau belum.

⁷<http://krjogja.com/web/news/read/30600/Pindah-Ke-Kantor-Baru-BPN-ATR-Boyolali-Diminta-Tingkatkan-Pelayanan>, diakses dan diunduh pada tanggal 17 Oktober 2017 pukul 09.34 WIB

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang **”PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK MENURUT UU NO. 25 TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK BERDASARKAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE (STUDI KASUS KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN BOYOLALI)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang sebagaimana dikemukakan diatas, maka penulis mengajukan rumusan sebagai berikut:

1. Apakah pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali sudah sesuai dengan prinsip-prinsip *Good Governance* didalam UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik?
2. Bagaimana penerapan prinsip *Good Governance* di dalam meningkatkan mutu pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dalam permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan pelayanan publik di Kantor Pertanahan apakah sudah sesuai dengan penerapan prinsip *Good Governance* didalam UU No. 25 Tahun 2009

Tentang Pelayanan Publik dalam meningkatkan mutu pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.

2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan penerapan prinsip *Good Governance* dalam meningkatkan mutu pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat atau berguna baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan khususnya di bidang ilmu hukum terutama hukum administrasi negara dalam hal penerapan prinsip *Good Governance*. Serta penelitian ini di harapkan dapat memberikan masukan terhadap pemerintah selaku pemberi pelayanan, masyarakat sebagai penerima pelayanan dan para pelaku pasar.

2. Manfaat Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat umum maupun bagi mahasiswa sebab dengan adanya penelitian ini dapat memberikan wawasan dan sumbangan mengenai proses penerapan prinsip *Good Governance* dalam meningkatkan mutu pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.

E. Kerangka Pemikiran

Dewasa ini, penyelenggaraan pelayanan publik masih di hadapkan pada kondisi yang masih belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidakpastian untuk menghadapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.⁸

Kantor Pertanahan merupakan salah satu instansi yang ditunjuk langsung oleh Kantor Wilayah yang ada di tingkat provinsi untuk menyelenggarakan pelayanan publik terkait dengan pelayanan pertanahan ditingkat daerah kota/kabupaten. Seperti pembuatan sertifikat, peralihan hak, hak tanggungan, pemecahan, pemisahan dan penggabungan sertifikat, perubahan hak milik untuk rumah tinggal dan ganti nama pada kantor pertanahan. Banyak permasalahan yang terjadi di dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan, antara lain adalah proses yang berbelit-belit serta waktu yang tidak pasti. Padahal dalam proses pelayanan Kantor Pertanahan sudah melakukan semuanya dengan transparan. Akan tetapi banyak

⁸Penjelasan atas Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Alenia ke 2

masyarakat yang bisa di bilang malas serta takut terkena pungli. Kantor Pertanahan juga berpegang pada Peraturan kepala BPN Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Penyederhanaan dan Percepatan Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan. Peraturan tersebut merupakan langkah Kantor Pertanahan untuk memikat masyarakat dalam pembuatan suatu sertipikat atau pelayanan yang lainnya.

Proses pelayanan kepada masyarakat menciptakan sebuah interaksi secara intensif antara pemerintah (Kantor Pertanahan) sebagai penyedia pelayanan dan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Dari proses interaksi tersebut maka akan ada tolak ukur tingkat kepuasan penerima pelayanan terhadap pelayanan yang di berikan. Tingkat kepuasan tersebut menjadi nilai bagi pemerintah (Kantor Pertanahan) dalam mewujudkan prinsip *Good Governance* yang efektif, efisien, mandiri serta bebas dari KKN.

Tugas utama dari setiap instansi pemerintah adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik (*public service*) dan kesejahteraan bagi rakyatnya (*public welfare*) berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁹ Dalam mewujudkan kualitas pelayanan publik yang berprinsip *Good Governance* ada 3 indikator penentu yang berpengaruh dalam meningkatkan mutu pelayanan oleh aparatur negara. Pertama, stakeholder yang terdiri dari pemerintah, masyarakat dan para pelaku pasar. Kedua, tegaknya supremasi hukum

⁹ M. Busrizalti, 2013, *Hukum penda : Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta: Cet. 1 Total Media,

yang mempengaruhi posisi pemerintah selaku penyedia pelayanan dalam tugas dan tanggungjawabnya. Dan yang ketiga agar terwujudnya prinsip *Good Governance* adalah transparansi, akuntabilitas, kesetaraan pelayanan, pemberian pelayanan yang efektif dan efisien serta pemerintah mempunyai visi strategis dalam pengembangan komitmen pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Herdiansyah yang mengatakan “Pelayanan publik (*public service*) oleh birokrasi publik adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public service*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).”¹⁰

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan empiris dan normatif, pendekatan empiris yakni penelitian yang bertujuan untuk memecahkan masalah penelitian dengan mengadakan penelitian data primer di lapangan atau lokasi penelitian. Sedangkan pendekatan normatif menggunakan data sekunder yang mengacu pada UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Penelitian ini mengacu pada peraturan-peraturan tertulis untuk kemudian dikaji implementasinya di lapangan, yaitu

¹⁰Hardiyansyah, 2011 *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasi*, Yogyakarta: Penerbit Gava Media, hlm 15

terkait dengan “Peningkatan Pelayanan Publik Menurut UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Berdasarkan Prinsip *Good Governance*.”

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif¹¹. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak.¹² Sehingga dapat diperoleh analisa dan fakta secara cermat, teliti, dan jelas tentang terkait dengan “Peningkatan Pelayanan Publik Menurut UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Berdasarkan Prinsip *Good Governance*” dimana penelitian akan dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.

3. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mengambil lokasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali. Pengambilan lokasi ini dengan pertimbangan bahwa sumber data di lokasi tersebut memungkinkan untuk dilakukan penelitian yang berkaitan dengan “Peningkatan Pelayanan Publik Menurut UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Berdasarkan Prinsip *Good Governance*”.

hlm. 10 ¹¹Soerjono, Soekanto, 2010 *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press),

¹²Soerjono dan Abdul Rahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 23

4. Sumber dan Jenis Data

Data yang disajikan dari sumber-sumber data yang meliputi data primer dan data sekunder. Adapun penjelasannya sebagai berikut :

1) Data Primer

Yaitu data yang diperoleh berupa fakta atau keterangan hasil penelitian secara langsung di lokasi penelitian dan hasil wawancara dengan kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali serta Kepala Bagian Umum Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.

2) Data Sekunder

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat dan bahan hukum sekunder.¹³ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yaitu norma, kaidah dasar, dan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Perda Kabupaten Boyolali No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Publik dan Permenpan No. 20 Tahun tentang standar pelayanan publik, Permen Agraria dan Tata Ruang No. 4 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa

¹³Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, 2015, *Metode Penelitian Hukum (Buku Pegangan Kuliah)*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, hlm. 8

semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi¹⁴, yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa literatur-literatur dan jurnal yang berkaitan dengan “Peningkatan Pelayanan Publik Menurut UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Berdasarkan Prinsip *Good Governance*”.

5. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode studi kepustakaan adalah dengan merujuk kepada bahan-bahan yang didokumentasikan, sedangkan alat yang dipergunakan adalah studi dokumen, yaitu studi dengan cara mempelajari data baik berupa buku, laporan hasil penelitian, makalah seminar, tulisan para ahli, dan semua peraturan yang berkaitan dengan materi penelitian.¹⁵Selain itu juga dengan studi lapangan yang dilakukan secara langsung di lokasi penelitian.Studi lapangan dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali Serta Kepala Bagian Umum Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali terkait dengan Peningkatan Pelayanan Publik Menurut UU No. 25 Tahun 2009 Berdasarkan Prinsip *Good Governance*.

6. Metode Analisis Data

Analisa data dilakukan secara kualitatif yang berupa data dalam bentuk kata-kata atau kalimat.Metode analisis data

¹⁴Ayu Putriyanti, “Kajian Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Kaitan dengan Pengadilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Pandecta*, Volume 10, Nomor 2 (Desember, 2015), hal. 182, <http://journal.unnes.ac.id> , (Diakses pada tanggal 2 Maret 2017, pukul 13.00 WIB)

¹⁵Ari Hermawan dan Murti Pramuwardhani Dewi, “Pemberangusan Serikat Pekerja di Daerah Istimewa Yogyakarta,” *Jurnal Hukum Yustisia*, Edisi 86 (Mei-Agustus, 2013), hal. 62

dilakukan dengan menggunakan logika deduktif, untuk menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum menjadi kasus yang bersifat khusus atau individual.¹⁶ Proses analisis data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan studi kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Hasil analisis kemudian disajikan secara deskriptif, untuk disusun sebagai kesimpulan dalam menjawab permasalahan terkait dengan Peningkatan Pelayanan Publik Menurut UU No. 25 Tahun 2009 Berdasarkan Prinsip *Good Governance*.

G. Sistematika Penulisan

Untuk lebih mengetahui dan mempermudah dalam memperoleh gambaran dalam hasil skripsi ini, maka secara umum sistematika skripsi di bawah ini :

BAB I PENDAHULUAN

- a. Latar Belakang Masalah
- b. Rumusan Masalah
- c. Tujuan Penelitian
- d. Manfaat Penelitian
- e. Kerangka Pemikiran
- f. Metode Penelitian
- g. Sistematika Skripsi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

¹⁶Jhonny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia Publishing, hal. 242

- A. Tinjauan Umum Negara Hukum
- B. Tinjauan Umum Pelayanan Publik
- C. Tinjauan Umum Good Governance

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- a. Hasil penelitiann
- b. Pembahasan

BAB IV PENUTUP

- a. Kesimpulan
- b. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN