

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak berlakunya otonomi daerah, pelayanan publik menjadi perbincangan, karena pelayanan publik merupakan salah satu variabel yang menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.<sup>1</sup> Selama ini, pemerintah sebenarnya juga selalu mengumandangkan bahwa aparatur pemerintah adalah merupakan abdi masyarakat. Sebagai abdi masyarakat, sudah jelas bahwa tugas utama dari aparatur pemerintah yaitu memberikan kualitas pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Dalam rangka untuk memberikan kualitas pelayanan yang terbaik dari para aparatur pemerintah, maka pemerintah menerbitkan UU No. 25/2009 Tentang Pelayanan Publik. Terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur negara.

Dalam kaitan inilah maka peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan suatu upaya yang harus dilakukan secara terus menerus, berkelanjutan dan harus dilaksanakan oleh semua para aparatur pemerintah. Ruang lingkup pelayanan publik menurut UU No. 25/2009 Tentang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan

---

<sup>1</sup> Hardiyansyah, *Kualitas pelayanan publik*, Yogyakarta: Gava Media, 2011, hlm. 1

usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

UU No. 25/2009 mengenai pelayanan publik mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

Kemampuan dalam pelayanan sangat mendukung pencapaian tujuan organisasi, semakin tinggi kemampuan yang dimiliki aparat dalam melaksanakan tugas semakin efektif pula pencapaian tujuan organisasi. Menjadi kebijakan setiap organisasi untuk dapat meningkatkan kemampuan aparat yaitu dengan menyertakan dalam pendidikan dan pelatihan sebelumnya, sehingga akan memberi kesempatan bagi aparat untuk mengembangkan kualitas potensi yang dimilikinya.<sup>2</sup> Jadi dengan adanya kemampuan pelayanan yang ketat dan koordinasi yang mantap akan mempengaruhi keberhasilan aparat atau pegawai dalam peningkatan efektifitas pelayanan.

Peningkatan efektifitas pelayanan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu kemampuan pimpinan, motivasi yang tinggi dari aparat atau pegawai,

---

<sup>2</sup> Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Galang Printika, 2002, hlm. 7

struktur organisasi yang jelas dan masih banyak faktor lainnya yang dianggap berperan dalam mempengaruhi kerja.

Ditinjau dari kebutuhan masyarakat, pelayanan publik sangatlah penting, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik. Pelayanan dalam bentuk barang publik dapat berupa fasilitas - fasilitas yang menunjang kehidupan masyarakat seperti jalan raya, air bersih, telepon umum dan lain sebagainya. Semakin tinggi kualitas pelayanan dalam bentuk barang publik, maka kehidupan masyarakat akan baik artinya tidak ada masalah yang menghambat dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari.<sup>3</sup> Salah satu bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah pemenuhan kebutuhan fasilitas masyarakat, terutama pada peraturan perundang undangan yang telah dibuat sering kali tidak mudah dipahami oleh sebagian civitas publik sebagai pengguna yang berpendidikan rendah, sehingga banyak terjadi mis komunikasi antara birokrasi dengan warga masyarakat pengguna layanan.

Hasil penelitian *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)* yang menunjukkan bahwa kesulitan-kesulitan teknis seperti ini dialami oleh warga pengguna di berbagai tempat di seluruh Indonesia (*asiafoundation.org*). Pelayanan untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga Negara dan Negara harus menjamin akses warganya terhadap pelayanan tersebut. Undang-Undang pelayanan publik menjamin hal ini karena menyadari betapa pentingnya keberadaan dan peran negara untuk melindungi hak-hak warganya

---

<sup>3</sup> Lijan Poltak Sinambela dkk, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2007 hlm. 13

dan menempatkan mereka sebagai pemangku kepentingan yang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.<sup>4</sup>

Berdasarkan dari peraturan yang ada pada penerapan dalam meningkatkan mutu pelayanan, maka setiap daerah mempunyai hak untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Desentralisasi adalah sebuah bentuk pemindahan tanggungjawab, wewenang, dan sumber-sumber daya (dana, personel, dan lain-lain) dari pemerintah pusat ke pemerintah ke tingkat pemerintahan dibawahnya.<sup>5</sup> Maka dari itu Pemerintah Kabupaten Boyolali mengesahkan Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Publik untuk menerapkan peningkatan mutu pelayanan publik.

Penerapan dalam meningkatkan pelayanan publik yang dijelaskan pada UU No. 25/2009 harus berasaskan pada kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Melihat dari hal tersebut, Unit Pelayanan Teknis Pasar Umum Pengging Kabupaten Boyolali merupakan salah satu instansi pemerintahan anak dari induk Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Boyolali berdasarkan pasal 25 Peraturan Bupati Boyolali No. 73 Tahun 2016 Tentang Uraian Tugas Jabatan Eselon Pada Dinas Perdagangan

---

<sup>4</sup> Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010 hlm. 62

<sup>5</sup> Ladzi Safrony, *Manajemen Dan Reformasi Pelayanan Publik Dalam Konteks Birokrasi Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media Publising, 2012, hlm. 16

dan Perindustrian Kabupaten Boyolali memiliki tugas dan kewenangannya dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Tugas dan kewenangan tersebut meliputi melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang dalam urusan pengelolaan pasar untuk menciptakan iklim pelayanan publik yang baik.

Pelayanan dalam unit pelaksanaan teknis pasar umum Pengging Kabupaten Boyolali masih memiliki beberapa kendala seperti hal yang belakangan ini sering dipermasalahkan adalah dalam bidang publik service (Pelayanan Umum), terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat, khususnya pada para pedagang. Pedagang di Pasar Pengging mengemukakan kendala tersebut terjadi karena kurang perhatiannya pegawai UPT di lapangan kinerjanya.<sup>6</sup> Sehingga para pedagang kurang puas dalam pemenuhan fasilitas yang dilaksanakan oleh UPT, meliputi kondisi lingkungan kumuh, sanitasi air tidak lancar, dan kondisi bangunan kurang memuaskan. Maka dari itu sudah haknya para pedagang untuk menuntut dan mendapatkan perhatian tersebut.

Pemerintah sebagai *service provider* (Penyedia Jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Apalagi pada era otonomi daerah, kualitas dari pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas pelayanan. Di negara-negara berkembang dapat kita lihat mutu pelayanan publik

---

<sup>6</sup> Suwito, Pedagang Pasar Umum Pengging, *Wawancara Pribadi*, Boyolali, 4 Desember 2017, pukul 13:30 WIB.

merupakan masalah yang sering muncul, karena pada negara berkembang umumnya permintaan akan pelayanan jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk memenuhinya sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat kurang terpenuhi baik dilihat dari segi kualitas maupun kuantitas.

Bertitik dari permasalahan diatas maka peneliti tertarik untuk menulis judul “Kualitas Pelayanan Publik Menurut Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik di Kabupaten Boyolali (Studi Kasus Pelayanan Publik Unit Pelaksanaan Teknis Pasar Umum Pengging)”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah pelayanan publik di UPT pasar pengging sudah sesuai dengan prinsip-prinsip UU No. 25 /2009 Tentang Pelayanan Publik ?
2. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik oleh Unit Pelayanan Teknis Pasar Umum Pengging di Kabupetan Boyolali ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang ada dalam permasalahan diatas maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelayanan publik di Unit Pelaksanaan Teknis Pasar Umum Pengging apakah sudah sesuai dengan prinsip-prinsip UU No. 25/ 2009 Tentang Pelayanan Publik.

2. Untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan publik dan kendala apa saja yang dialami oleh Unit Pelaksanaan Teknis Pasar Umum Pengging di Kabupaten Boyolali.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara praktis maupun secara teoritis, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini bermanfaat secara akademis, yaitu sebagai bahan kajian dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan bidang hukum, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berharga bagi pengembangan ilmu hukum dalam mempelajari pelayanan publik.

2. Manfaat Praktis.

Penulis mengharapkan penelitian ini dapat bermanfaat secara praktik terutama pelayanan publik oleh Unit Pelaksanaan Terpadu Pasar Umum Pengging supaya dalam pelaksanaannya sesuai dengan prinsip-prinsip UU No. 25/2009 Tentang Pelayanan Publik sehingga menciptakan iklim pelayanan yang baik.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-

undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut Lonsdale, pengertian pelayanan publik ialah segala sesuatu yang disediakan oleh pemerintah atau swasta karena umumnya masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhannya sendiri, kecuali secara kolektif dalam rangka memenuhi kesejahteraan sosial seluruh masyarakat.<sup>7</sup> Pelaksanaan pelayanan publik menurut UU No. 25/2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Unit Pelaksanaan Teknis Pasar Umum Pengging sebagai pelaksana pengelola pasar didasarkan pada Peraturan Bupati Boyolali No. 73 Tahun 2016 Tentang Uraian Tugas Jabatan Eselon memiliki tugas dan kewenangannya dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Tugas dan kewenangan tersebut meliputi melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang dalam urusan pengelolaan pasar untuk menciptakan iklim pelayanan publik yang baik. Namun kini masih ada beberapa kendala dan kekurangan dalam pelaksanaan pelayanan publik. Kendala tersebut belakangan ini sering dipermasalahkan adalah dalam bidang publik service (Pelayanan Umum), terutama dalam hal kualitas atau mutu

---

<sup>7</sup> Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan publik dan Pelayanan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2015, hlm. 189



pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat khususnya pada para pedagang. Pedagang di Pasar Pengging mengemukakan kendala tersebut terjadi karena kurang perhatiannya pegawai UPT di lapangan kinerjanya. Sehingga para pedagang kurang puas dalam pemenuhan fasilitas yang dilaksanakan oleh UPT, meliputi kondisi lingkungan kumuh, sanitasi air tidak lancar, dan kondisi bangunan kurang memuaskan. Maka dari itu sudah haknya para pedagang untuk menuntut dan mendapatkan perhatian tersebut.

Melihat UU No. 25/2009 dalam pelaksanaan pelayanan publik dan Peraturan Bupati Boyolali No. 73 Tahun 2016, Unit Pelaksanaan Teknis Pasar Umum Pengging mempunyai kewajiban menyelesaikan masalah pelaksanaan pelayanan publik. Senada dengan pendapat Moenir bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui suatu sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.<sup>8</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis yaitu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori - teori, konsep - konsep, asas - asas hukum serta perundang - undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Sedangkan pendekatan

---

<sup>8</sup> Ibid, hlm. 192

empiris yang dimaksud adalah sebagai usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang nyata atau sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat. Jadi pendekatan empiris harus dilaksanakan di lapangan, dapat menggunakan metode dan teknik penelitian lapangan.<sup>9</sup> Sehingga dapat disimpulkan pendekatan yuridis empiris yakni dilihat dari kenyataan yang ada dalam praktek di lapangan lalu dikaitkan dengan hukum atau suatu peraturan karena sebagai pranata sosial yang nyata. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan secara sosiologis yang dilakukan secara langsung dilapangan. Metode ini menggunakan dengan teknik wawancara dalam mengumpulkan data. Penelitian ini mengacu pada peraturan UU No. 25/2009 Tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Bupati Boyolali No. 73 Tahun 2016 Tentang Uraian Tugas Jabatan Eselon Pada Dinas Perdagangan dan Peindustrian yang menjadi dasar pelaksanaan pelayanan publik oleh Unit Pelayanan Teknis Pasar Umum Pengging.

## 2. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan yaitu penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak.<sup>10</sup> Sehingga dapat diperoleh analisa dan kenyataan lapangan secara jelas terkait pelaksanaan pelayanan publik

---

<sup>9</sup> Hilman Hadikusuma, *Metode Pembaharuan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 1995, hlm. 61

<sup>10</sup> Soerjono dan Abdul Rahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003 hlm. 23

berdasarkan UU No. 25/2009 Tentang pelayanan Publik yang dilaksanakan oleh Unit Pelaksanaan Teknis Pasar Umum Pengging berdasarkan Peraturan Bupati No. 73 Tahun 2016 Tentang Uraian Tugas Jabatan Eselon Pada Dinas Perdagangan dan Peindustrian

### 3. Jenis dan Sumber data

Sumber data dalam penelitian yuridis empiris ini adalah data primer, data sekunder, dan data tesier sebagai pelengkap. Berikut penjelasannya :

#### a. Data Primer

Data primer adalah data asli, data dasar yang diperoleh oleh peneliti dari tangan pertama, dari sumber asalnya yang pertama yang belum di olah dan di uraikan orang lain.<sup>11</sup> Data primer ini diperoleh langsung dari lapangan yakni dari pelaksanaan di pasar oleh Unit Pelayanan Teknis Pasar Umum Pengging.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.<sup>12</sup> Data sekunder ini terdiri dari bahan hukum primer yang bersifat mengikat serta bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat yang membuat seseorang taat pada hukum yaitu berupa norma, peraturan, dan perundang-undangan. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang

---

<sup>11</sup> Hilman Hadikusuma, *Metode Penelitian*, Op. Cit, hlm. 65

<sup>12</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, 2004, hlm. 25

digunakan meliputi UU No. 25/2009 Tentang Pelayanan Publik, Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Publik, dan Peraturan Bupati Boyolali No. 73 Tahun 2016 Tentang Uraian Tugas Jabatan Eselon Pada Dinas Perdagangan dan Peindustrian. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi literatur yang berkaitan dengan efektifitas pelayanan publik.

c. Data Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia dan kamus Bahasa Indonesia.<sup>13</sup>

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di pasar pengging terletak di Desa Dukuh Kecamatan Banyudono, Kabupaten Boyolali, Kode Pos 57373.

5. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu dengan mencari landasan teori dari permasalahan dalam penelitian ini sehingga penelitian yang dilakukan bukanlah aktivitas yang bersifat *trial and error*.<sup>14</sup>

b. Wawancara

Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan menggunakan teknik tanya jawab secara langsung dengan Narasumber

---

<sup>13</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2005, hlm. 181

<sup>14</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 112

dari Dinas Perdagangan dan perindustrian kabupaten Boyolali dan Unit Pelaksanaan Teknis Pasar Umum Pengging.<sup>15</sup>

#### 6. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini yang penulis gunakan adalah yuridis normatif, yang bertujuan mempelajari norma hukum tujuan hukum, konsep hukum serta berfikir menggunakan bahasa hukum yang khas pula sifatnya.<sup>16</sup> Untuk menerapkan standar ketentuan-ketentuan dalam melaksanakan upaya hukum. Penelitian ini bersifat preskriptif, yang bermaksud memberikan pandangan, argumentasi dari hasil penelitian yang telah dilakukan penulis.

#### 7. Metode Analisis Data

Metode analisis yang dilakukan penulis dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif kualitatif. Metode pendekatan kualitatif adalah tata cara penelitian untuk menghasilkan data deskriptif. Deskriptif merupakan apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyatanya.<sup>17</sup> Pertama - tama hal yang dilakukan adalah melakukan pengumpulan data baik dilapangan maupun studi kepustakaan, kemudian data yang diperoleh disusun dalam bentuk penyusunan data dan kemudian dilakukan pengolahan data sampai akhirnya dapat ditarik kesimpulan untuk mendapat validitas data yang ada.

---

<sup>15</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hlm. 24

<sup>16</sup> Suratman, *Medode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2013, hlm. 79

<sup>17</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Op. Cit, hlm. 32

## **G. Sistematika Skripsi**

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan sistematika skripsi sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang
- B. Pembatasan dan Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Kerangka Pemikiran
- F. Metode Penelitian
- G. Sistematika Skripsi

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

- A. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum
- B. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik
- C. Tinjauan Umum Tentang Kualitas Pelayanan Publik.

### **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pelayanan Publik di Unit Pelaksanaan Teknis Pasar Umum Pengging sesuai dengan prinsip-prinsip UU No. 25/2009 Tentang Pelayanan Publik dan Pelaksanaan Pelayanan Publik dan Kendala di Unit Pelaksanaan Teknis Pasar Umum Pengging di Kabupaten Boyolali

### **BAB IV : PENUTUP**

Kesimpulan dan saran