

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Setiap pemerintah daerah mempunyai kebijakan tersendiri di dalam pelayanan terhadap masyarakatnya, apalagi sekarang ini adanya otonomi daerah, yaitu daerah mempunyai kewenangan di dalam mengatur kebijakan-kebijakan baik itu kebijakan berupa peraturan-peraturan yang di keluarkan sesuai dengan kebutuhan dan keadaan di daerah tersebut. Hal ini sudah tentu juga mengacu dan sesuai atau sejalan atau mendukung ketentuan dari pemerintah pusat, tetapi di dalam pelaksanaannya dilihat juga kultur budaya, alam adat istiadat, agama mayoritas di daerah tersebut Hal ini agar kebijakan-kebijakan yang diambil dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh Pemerintah Daerah tersebut.<sup>1</sup>

Fungsi pemerintah daerah di dalam melaksanakan anggaran dasar belanja daerah (APBD) sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPR) tujuannya adalah untuk kemajuan daerah tersebut dan kesejahteraan juga kemaslahatan bagi masyarakatnya.<sup>2</sup>

Pemerintah Daerah tentu saja mempunyai luas daerah yang terdiri dari beberapa Kecamatan, dan juga desa-desa di dalam kecamatan tersebut. Tanah disuatu pemerintahan daerah atau di suatu Kabupaten tentu saja selain berupa tanah perkantoran, tanah yang merupakan lahan pertanian, irigasi, dan tanah untuk tempat tinggal masyarakatnya, yaitu berupa bangunan rumah sebagai tempat tinggal.<sup>3</sup>

Untuk membahas tentang perkembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) terutama di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah perkembangan asas-asas tersebut di Negara Belanda. Hal ini dikarenakan sejarah perkembangan AUPB di Indonesia berhubungan erat dengan

---

<sup>1</sup> Febrianda, Lis. 2009. Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintahan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara, Disertasi. Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, hlm. 17.

<sup>2</sup> *Ibid.* Febrianda, Lis. 2009. Hlm. 19

<sup>3</sup> Fachruddin, Irfan. 2004. Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Bandung: Alumni, hlm. 5.

perkembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Negara Belanda. Istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia juga mulai muncul setelah diperkenalkan oleh ahli-ahli Hukum Administrasi Negara Belanda. Di samping itu memang Indonesia merupakan bekas koloni Belanda sehingga hukum- hukum di Indonesia banyak yang merupakan konkordansi dari hukum- hukum Belanda. Untuk itu mengawali bagian ini maka akan dibahas terlebih dahulu sejarah perkembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Negara Belanda.<sup>4</sup>

Di Negara Belanda, penerapan prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik, pada awalnya dipengaruhi oleh implementasi konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Konsep ini menempatkan penyelenggara pemerintahan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap tercapainya kesejahteraan warga negara dan warga masyarakat<sup>5</sup>. Di dalam mewujudkan konsep *welfare state* pemerintah diberi wewenang yang luas untuk melakukan campur tangan dalam segala urusan kehidupan warga negara dan masyarakat. Wewenang untuk mencampuri segala urusan warga negara ini tidak hanya bersumber dari peraturan perundang-undangan. Akan tetapi dalam keadaan tertentu yang mendesak pemerintah dapat menggunakan wewenang bebas (diskresi). Perwujudan konsep negara kesejahteraan ini pada akhirnya menimbulkan kontradiksi. Hal ini dikarenakan dalam negara yang menganut paham kesejahteraan menghendaki setiap tindakan alat administrasi negara atau alat tata usaha negara, pejabat negara atau pejabat pemerintah harus berdasarkan atas hukum. Di samping itu dalam waktu yang sama alat administrasi negara ini disertai peran, tugas dan tanggung jawab yang luas dan kompleks untuk mewujudkan kesejahteraan warga negara dan masyarakat.

Di Indonesia konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang telah berkembang di Belanda ini mulai diperkenalkan oleh G.A.van Poelje pada tahun 1953. Namun pada waktu itu konsep AUPB belum mendapat perhatian di lingkungan para ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia. Baru pada tahun 1978 AUPB mulai diperhatikan di lingkungan ahli Hukum Administrasi

---

<sup>4</sup> Eny Kusdarini, 2019. Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Hukum Administrasi Negara. UNY Press. Yogyakarta. hlm. 1.

<sup>5</sup> Cekli Setya Pratiwi, dkk, 2016. Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung Republik Indonesia, hlm 25-27.

Negara di Indonesia tatkala Crince Le Roy seorang ahli Hukum Administrasi Belanda, memberikan kuliahnya pada Penataran Lanjutan Hukum Tata Usaha Negara/Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga<sup>6</sup>.

Secara formal keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia baru diakui setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Rumusan AUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2). Pasal tersebut menyatakan bahwa:<sup>7</sup>

1. AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
  - a. kepastian hukum;
  - b. kemanfaatan;
  - c. ketidakberpihakan;
  - d. kecermatan;
  - e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
  - f. keterbukaan;
  - g. kepentingan umum; dan
  - h. pelayanan yang baik.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah memberi peluang kepada daerah berupa kewenangan yang besar untuk mengelola pembangunan secara mandiri dan demokratis menurut asas otonomi dan pembantuan. Pemberian kewenangan dimaksudkan agar daerah dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam mengembangkan demokrasi serta meningkatkan pemerataan pembangunan, yang didukung dengan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelayanan publik diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pengaturan ini dimaksudkan untuk memberikan

---

<sup>6</sup> Eny Kusdarini, 2006. Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara, Op.Cit. Lihat juga A. Muiin Fahmal. Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Yogyakarta: UII Press. hlm7-8

<sup>7</sup> Eny Kusdarini, 2019. Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Hukum Administrasi Negara. UNY Press. Yogyakarta. hlm. 10.

kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Selain itu, pengaturan mengenai pelayanan publik bertujuan agar terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; agar terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; agar terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan agar terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan publik saat ini menjadi hal yang sangat vital, dan menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di Indonesia cenderung “berjalan di tempat” sementara disisi lain, implikasinya sangatlah luas mempengaruhi kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya dan lainnya. “Pemerintah sebagai penyedia layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat harus bertanggung jawab dan terus berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik demi peningkatan pelayanan publik”.<sup>8</sup>

Salah satu pelayanan publik yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lampung Timur. Badan Pertanahan ini memberikan pelayanan pada kepengurusan sertifikat tanah. Badan Pertanahan Nasional atau disebut dengan BPN adalah Lembaga Pemerintah non departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden serta dipimpin oleh seorang Kepala (sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional).

Beragam keluhan dan ketidak puasan masyarakat muncul terhadap pelayanan publik menunjukkan mendesaknya suatu pembaruan makna baik dari sisi substansi hubungan negara, masyarakat dan pemerintah, serta rakyat maupun perbaikan-perbaikan di dalam internal birokrasi publik itu sendiri. Permasalahan yang dirasakan masyarakat berkaitan ketidak puasannya terhadap kualitas pelayanan dalam melayani pembuatan sertifikat tanah, yaitu, Pegawai yang datangnya terlambat, tidak sesuai jam kerja, hari kerja pengurusan sertifikat tanah yang semakin lama atau sesuai dengan jangka waktu yang

---

<sup>8</sup> Rukayat Yayat. 2017. Kualitas Pelayanan Publik Bidang Administrasi Kependudukan Di Kecamatan Pasirjambu. Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA) No.2 Tahun XI. Hal: 56-65.

dijanjikan dan lain-lain.

Hasil prasurvey yang telah penulis lakukan, diperoleh informasi keluhan masyarakat atas nama Andreansyah pada tanggal 24 Juli 2020 menunjukkan bahwa kualitas pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur masih terdapat beberapa masalah. Pegawai datang terlambat, padahal seharusnya pukul 08.00 Wib pegawai pelayanan sudah berada di tempat dan sudah siap untuk melayani masyarakat. Selain itu menurut penuturan saudara Andreasyah, pegawai pelayanan dinilai kurang ramah. Hal tersebut tentu saja menimbulkan kekecewaan pada masyarakat. Keluhan masyarakat atas nama Romdoni pada tanggal 1 April 2020 menunjukkan ketidakpuasan kembali. Yakni pengurusan sertifikat tanah terkesan lambat, prosesnya berbelit-belit dan membingungkan serta biaya yang kurang jelas atau transparan. Hal tersebut tentu saja menimbulkan kekecewaan dan ketidakpuasan masyarakat.

Pelayanan publik yang menjadi fokus studi disiplin ilmu administrasi public di Indonesia, masih menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang komprehensif. Hal tersebut dapat atau bisa dibuktikan dengan mudah dalam kehidupan masyarakat sehari-hari yang dimana notabene membutuhkan pelayanan. Harus diakui, kalau pelayanan yang diberikan aparat pemerintahan kepada rakyatnya terus mengalami perubahan, baik dari sisi paradigma maupun format pelayanan seiring dengan tingginya tingkat kemauan masyarakat dan perubahan didalam pemerintahan itu sendiri. Meskipun demikian, perubahan tersebut tidaklah terlalu memuaskan dikarenakan masyarakat masih seringkali ditempatkan sebagai manusia yang tidak mengetahui apa-apa dan termarginisasikan dalam kerangka pelayanan.

Reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah tersebut tentunya juga tidak tanpa alasan karena seperti apa yang kita ketahui kualitas pelayanan publik di Indonesia selama ini masih tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Hasil penelitian yang dilakukan oleh PATTIRO pada tahun 2007 menunjukkan kecenderungan bahwa pelayanan publik di Indonesia tidak mengalami perubahan ke arah yang lebih baik, sedangkan survey yang diselenggarakan secara serentak oleh Ombudsman pada bulan September hingga November 2013 Indonesia menempati urutan ke 129 dari 183 negara yang ternilai buruk dalam pelayanan publik, didapatkan bahwa unit pelayanan

pada tingkat Dinas Provinsi sebanyak 60,5% berada dalam kategori merah dan unit pelayanan pada tingkat instansi Pemerintah Kota atau Kabupaten 55,9% berada dalam kategori merah.<sup>9</sup> (Sumber: Ombudsman.go.id).

Selama ini masyarakat masih banyak keluhan akan susahny dalam hal mengurus Surat menyurat mengenai pembuatan surat rumah mereka terutama dalam hal pembuatan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan setempat. Hal ini karena kurangnya informasi atau penyuluhan dari pemerintah daerah tentang syarat-syarat yang diperlukan di dalam pembuatan sertifikat tanah baik itu tanah yang di atasnya telah berdiri bangunan ataupun untuk lahan pertaniannya karena hal tersebut adalah kejelasan atau kepastian hukum akan hak kepemilikan akan tanahnya. Menyikapi hal tersebut dan informasi yang semakin baik apalagi di era digital ini, maka Pemerintah Daerah dalam hal ini terutama Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur telah membuka informasi yang seluas-luasnya bagi masyarakat di Wilayah Kabupaten Lampung Timur mengenai tatacara atau persyaratan-persyaratan yang harus dilengkapi oleh masyarakat dalam hal pengurusan sertifikat tanah.

Upaya Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam mendukung pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang cepat, mudah, transparan, pasti, terjangkau dan untuk mewujudkan *good governance*, maka dilakukan reformasi birokrasi pada area pelayanan pertanahan. Reformasi birokrasi pada area pelayanan tersebut dilaksanakan dengan menerapkan SOP, SPM dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelayanan pertanahan. Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah tersebut, maka penulis tertarik mengambil judul **“KEBIJAKAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN LAMPUNG TIMUR TERHADAP PELAYANAN PUBLIK”**.

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat diambil pokok masalah, yaitu:

1. Bagaimana kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur terhadap layanan publik?
2. Apa saja kendala di dalam melaksanakan kebijakan Kantor Pertanahan

---

<sup>9</sup> Ombudsman.go.id

Kabupaten Lampung Timur terhadap layanan publik?.

## **2. Ruang Lingkup**

Dalam rangka Peran dan dan efisiensi penelitian, penulis perlu membatasi ruang lingkup penelitian pada wilayah hukum Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur. Dalam hal ruang lingkup substansi, dibatasi pada kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur terhadap layanan publik.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang akan dibahas, maka tujuan penelitian ditentukan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur terhadap layanan publik.
- b. Untuk mengetahui kendala apa saja dalam pelaksanaan kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur terhadap layanan publik.

### **2. Kegunaan Penelitian**

Sejalan dengan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan mengandung dua kegunaan sebagai berikut:

- a. Kegunaan yang bersifat teoritis, sebagai sumbangan pemikiran dalam hal kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur terhadap layanan publik.
- b. Kegunaan yang bersifat praktis, sebagai bahan pertimbangan mengenai kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur terhadap layanan publik.

## **D. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Penulis dalam penelitian ini akan melakukan pengkajian permasalahan dengan menggunakan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto. Berbicara tentang efektivitas, maka tidak bisa dilepaskan dengan keberhasilan atas suatu tugas atau kebijakan. Efektivitas adalah unsur pokok mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun

sasaran seperti yang telah ditentukan sebelumnya. Demikian juga dalam pelaksanaan kebijakan itu dikatakan efektif jika kebijakan itu bisa berjalan sesuai dengan harapan pembuat kebijakan.<sup>10</sup>

Menurut Soerjono Soekanto salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap atau perilaku adalah menimbang perilaku manusia, masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang berifat positif maupun negative. Efektivitas penengak hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk kekuatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Faktor Hukum
2. Faktor Penegakan Hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas hukum
4. Faktor masyarakat
5. Faktor Kebudayaan.

## **2. Konseptual**

Konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang diteliti. Lebih jauh dapat penulis jabarkan bahwa konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dan arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang akan di teliti. Untuk memberikan kesatuan pemahaman terhadap istilah-istilah yang berhubungan dengan judul penelitian ini, maka di bawah ini akan diuraikan konseptual sebagai berikut:

- a. Kebijakan adalah: suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, 2007, pokok-pokok Sosiologi Hukum, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 110.

<sup>11</sup> *Ibid*, Soerjono Soekanto.

pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara, suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang untuk bergerak.

- b. Kantor Pertanahan adalah: Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan perundang-undangan. BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria.
- c. Layanan adalah: Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) membantu menyiapkan (mengurus) apa-apa yg diperlukan seseorang; meladeni: para pembantu sibuk melayani tamu.
- d. Publik adalah: Sejumlah orang, yang dalam kesempatan tertentu, di tempat tertentu, akan berkomunikasi dengan kita. dan biasanya Publik di kaitkan masyarakat luas.

## **E. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan para pembaca memahami penelitian ini, maka penulisan penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

### **I. PENDAHULUAN**

Pendahuluan merupakan bagian yang memuat latar belakang masalah, kemudian permasalahan dan ruang lingkup, selanjutnya juga memuat tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual sebagai acuan dalam membahas penelitian serta sistematika penulisan.

### **II. TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan bagian yang menguraikan pengertian umum tentang pokok-pokok bahasan dalam penelitian ini, yang terdiri dari kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur terhadap layanan publik.

### **III. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan bagian yang menguraikan tentang langkah

yang akan ditempuh dalam pendekatan masalah, sumber data, jenis data, cara pengumpulan dan pengolahan data serta analisa data.

#### **IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Uraian dalam bagian ini terdiri dari tiga sub bagian, yaitu sub bagian yang menguraikan tentang karakteristik responden, sub bagian yang menguraikan tentang kebijakan Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Timur terhadap layanan publik.

#### **V. PENUTUP**

Bab penutup dari penulisan penelitian yang berisikan secara singkat hasil pembahasan dari penelitian dan beberapa saran dari penulisan sehubungan dengan masalah yang dibahas serta memuat lampiran-lampiran yang berhubungan dengan penulisan.