

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada era globalisasi saat ini, kualitas suatu jasa pelayanan dipandang sebagai salah satu alat untuk mencapai keunggulan kompetitif, karena pelayanan yang baik akan mempengaruhi suatu badan usaha baik badan usaha milik Negara maupun swasta. Tujuan dari suatu badan swasta maupun badan milik Negara adalah untuk menghasilkan barang atau jasa yang dapat memuaskan pelanggan. Begitu juga dengan badan milik Negara dalam hal ini di Badan Pertanahan Nasional (BPN), BPN dituntut untuk memberikan jasa kepada masyarakat dengan pelayanan yang dapat memuaskan para konsumen. Kepuasan para konsumen akan terlihat apabila kualitas pelayanan yang diberikan oleh BPN dapat sesuai dengan harapan para konsumen.

Dalam sektor jasa, kualitas pelayanan juga harus selalu diperhatikan, karena dalam sektor jasa ini kualitas suatu pelayanan merupakan ujung tombak dari Badan Pertanahan Nasional. Apabila pelayanan yang ada sudah baik, maka para konsumen akan merasa dalam kondisi nyaman dan senang apabila melakukan transaksi yang dilakukan di kantor BPN. Kualitas pelayanan lebih sulit dipahami daripada kualitas suatu barang, karena kualitas layanan/jasa tidak dapat diproduksi melalui proses produksi di pabrik sebagaimana kualitas barang. Kualitas suatu pelayanan sangat sulit dihitung maupun di ukur. Kualitas pelayanan jasa di

banyaknya tuntutan dari masyarakat agar mendapatkan pelayanan yang baik merupakan suatu gejala yang sulit dihindari baik disektor pemerintahan maupun sektor swasta. Pada sektor swasta, mengingat terbatasnya stakeholders, jelasnya produk yang dihasilkan dan banyaknya perusahaan yang menyediakan barang dan jasa, tingkat persaingan diantara perusahaan akan memacu perusahaan untuk dapat melayani stakeholdersnya dengan baik. Berbeda halnya dengan sektor pemerintahan, sebagai satu-satunya institusi yang memberikan pelayanan kepada para stakeholdersnya relatif bersifat monopolistik sehingga kesadaran dan upaya-upaya untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat agar tertinggal dibandingkan dengan sektor swasta.

Dalam hal ini pemerintah perlu melakukan *rethinking the government* yang merupakan suatu upaya pemerintah untuk berfikir *strategic* (Mardiasmo, 2002). Oleh karena itu perlu dilakukan transformasi pelayanan publik yang memberi arah bagi upaya mewirauasakan birokrasi pemerintahan. Upaya ini dipacu oleh pelaksanaan undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Misi utama kedua undang-undang tersebut adalah desentralisasi fiskal, yang diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata yaitu: pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) diseluruh daerah.

Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ketingkat pemerintahan yang lebih rendah (Mardiasmo, 2002). Hal tersebut mengarah kepada makin besarnya tanggung

pelayanan kepada masyarakat yang tentunya diikuti dengan perubahan iklim kerja di pemerintah daerah, khususnya sebagai abdi Negara dan pelayan masyarakat.

Aplikasi dari perubahan paradigma tersebut terwujud dalam penciptaan kinerja manajemen pemerintah daerah dan merencanakan berbagai bentuk layanan publik. Dengan kata lain, implementasi kebijakan otonomi daerah dapat terlihat pada kemandirian didalam penyediaan layanan oleh pemerintah kepada publik (recipient). Khusus mengenai masalah atau persoalan mengenai penyediaan layanan publik pada daerah kabupaten atau kota di Indonesia saat ini adalah distribusi penyediaan layanan publik yang tidak adil dan merata, khususnya di pedesaan, kurangnya akses bagi sebagian masyarakat terhadap penyediaan layanan yang dibutuhkan, kurangnya transparansi, keterbukaan dan konsultasi tentang jenis dan standar penyediaan layanan yang dibutuhkan oleh publik, tidak adanya informasi yang akurat dan sederhana mengenai jenis dan bentuk penyediaan layanan serta standar yang ditetapkan serta kurangnya respon dan pemahaman layanan serta standar yang telah ditetapkan.

Kurangnya respon dan pemahaman mengenai tuntutan masyarakat, dan staf yang kurang cakap. Berkenaan dengan hal tersebut, layanan publik yang profesional perlu diwujudkan karena faktor yang sangat mempengaruhi keberhasilan sebuah organisasi yang berorientasi pada *publik service* yaitu keberhasilannya didalam menjalankan fungsi layanan kepada publik, baik berupa barang ataupun jasa sesuai dengan kebutuhan yang dikehendaki.

Dari sekian banyak persoalan yang harus dibenahi oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah persoalan yang menyangkut masalah kewenangan pertanahan. Bidang pertanahan mempunyai arti strategis bagi pemerintah dalam mendukung keberhasilan pembangunan daerah. Mengingat

kegiatan pertanahan memiliki peluang yang sangat besar untuk meningkatkan kemampuan ekonomi daerah melalui pajak-pajak, potensi industri pertanian dll. Sesuai dengan Pasal 11 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah/Kabupaten antara lain adalah bidang pertanahan.

Tugas bidang pertanahan menurut Undang-undang tersebut dilaksanakan oleh Dinas daerah atau lembaga teknis lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, Propinsi sebagai daerah otonomi tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pertanahan sehingga pelimpahan di bidang pertanahan di tingkat propinsi sebagai daerah administrasi sangat tergantung pada pemerintah pusat.

Kalaupun ada pelimpahan kewenangan pusat kepada gubernur selaku kepala pemerintahan ditingkatan propinsi, maka itu masih dalam kerangka dekonsentrasi. Yang mana dekonsentrasi disini dapat diartikan sebagai penghilangan atau pengaburan konsentrasi untuk masalah kewenangan di dataran pusat ketinggian propinsi.

Pada dasarnya tujuan pengelolaan pertanahan dan otonomi pertanahan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut sasaran pemerintahan dalam mengelola pertanahan adalah **catur tertib pertanahan** yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Catur tertib tersebut merupakan tugas yang tidak dapat dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional sendiri, tetapi merupakan tugas dan fungsi lintas departemen serta peran serta masyarakat untuk mewujudkan tujuan catur tertib pertanahan tersebut

Dari keempat tertib pertanahan tersebut di atas, salah satu sasaran yang sangat urgen atau penting adalah menyangkut Administrasi Pertanahan. Selain untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, maka BPN sebagai organisasi publik mempunyai tugas pelayanan kepada masyarakat. Sebagai organisasi sektor publik dan mendorong "*good governance*", BPN sudah semestinya menciptakan pelayanan yang lebih transparan dan terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Bagaimanapun BPN disini yang merupakan lembaga pelayanan publik sangat memerlukan dukungan masyarakat dalam bentuk pengawasan yang terus menerus agar demi berlangsungnya tujuan BPN yang memberikan pelayanan yang semaksimal mungkin kepada masyarakat/publik.

Pelayanan pertanahan yang baik adalah pelayanan pertanahan yang bermutu. Mutu disini berarti suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Goetsch, Davies, dalam Tjiptono 2000). Kualitas layanan merupakan suatu bentuk penilaian konsumen terhadap tingkat layanan yang diterima (*perceived service*) dengan tingkat layanan yang diharapkan [(*expected service*) (Kotler dalam Ruserlistyani, 2004)]. Kualitas layanan akan dihasilkan oleh operasi yang dilakukan perusahaan dan keberhasilan proses operasi perusahaan ini ditentukan oleh banyak faktor antara lain faktor karyawan, sistem, teknologi, dan keterlibatan konsumen. Dan beberapa besar faktor-faktor tersebut dalam memberikan kontribusi terhadap kualitas layanan yang tercipta. Kualitas layanan merupakan tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan untuk memenuhi keinginan konsumen (Lovelock, 1998).

Kebijakan pengelolaan pertanahan diatur dalam undang-undang antara lain;

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Penataan Ruang

Dalam UUPA ditegaskan bahwasanya kewenangan penyelenggaraan pengelolaan pertanahan yang berkaitan dengan pengaturan penguasaan tanah, hak-hak atas tanah, dan pendaftaran tanah yang dipegang oleh pemerintah pusat dan pelaksanaannya sebagian besar dilaksanakan di propinsi dan di kota/kabupaten. Bahkan kewenangan pendaftaran hak atas tanah untuk segala jenis hak maupun penggunaannya dilaksanakan di kota/kabupaten. Namun, kondisi pada saat sekarang ini kegiatan pelayanan pertanahan untuk kepentingan masyarakat sebagian besar dilaksanakan di kota/kabupaten karena adanya otonomi daerah, sedangkan yang dilaksanakan di pusat hanya sebagian kecil saja.

Dengan adanya kondisi seperti di atas maka pelayanan pertanahan yang dilaksanakan di BPN kota/kabupaten dituntut untuk selalu berusaha meningkatkan layanan dan melakukan *inovasi* (perubahan) secara terus menerus. Untuk itu perlu melakukan riset publik/masyarakat untuk mengevaluasi kualitas layanan di BPN.

Ada 7 (tujuh) dimensi yang berkaitan dengan kualitas pelayanan yaitu *reliability* (kemampuan mewujudkan janji/keandalan), *responsiveness* (ketanggapan memberikan layanan/daya tanggap), *assurance* (jaminan), *emphaty* (kemampuan BPN untuk memahami keinginan para konsumen), dan *tangibles* (tampilan fisik layanan/bukti langsung), *fairness* (proses layanan yang diberikan kepada konsumen/publik bebas dari praktik-praktik yang tidak jujur), *acceptability* (tingkat layanan yang diberikan BPN adalah benar) (Gaster dalam Ruserlistyani, 2004).

Penelitian ini adalah meneruskan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Ruserlistyani (2004) dengan judul “ Analisis Tingkat Layanan Konsumen (Studi Empiris Pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota Se Propinsi

Kualitas layanan di BPN yang baik merupakan ujung tombak dalam melayani masyarakat/publik. Apabila pelayanan sudah sesuai dengan harapan publik, maka publik akan merasa nyaman apabila melakukan transaksi di BPN.

Berangkat dari konsep itulah, penulis mengambil judul “ **ANALISIS KUALITAS LAYANAN PUBLIK DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL (STUDI EMPIRIS PADA BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) KABUPATEN SE-PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)**”.

## **B. Batasan Masalah**

Dalam penelitian ini masalah dibatasi pada kualitas layanan yang diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional :

1. Konsumen/publik yang diteliti adalah orang-orang yang pernah merasakan pelayanan dari Badan Pertanahan nasional.
2. Kualitas layanan merupakan gap persepsi/kesenjangan antara pelayanan yang dirasakan dengan pelayanan yang diharapkan.
3. Faktor-faktor atau dimensi kualitas layanan yaitu *reliability, responsiveness, assurance, empathy, tangible, fairness, dan acceptability.*

## **C. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah ada perbedaan kualitas layanan publik antara BPN Kabupaten Sleman,

BPN Bantul, BPN Kulon Progo, BPN Gunung Kidul dan BPN Kota

2. Apakah terdapat dimensi kualitas layanan yang paling berpengaruh terhadap kepuasan publik antara BPN Kabupaten Sleman, BPN Bantul, BPN Kulon Progo, BPN Gunung Kidul, dan BPN Kota Yogyakarta berdasarkan dimensi *reliability, responsiveness, assurance, empathy, tangibles, fairness, dan acceptability*?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah ada perbedaan Kualitas layanan publik antara BPN Kabupaten Sleman, BPN Bantul, BPN Kulon Progo, BPN Gunungkidul dan BPN Kota Yogyakarta.
2. Mengidentifikasi dimensi-dimensi kualitas layanan yang paling berpengaruh terhadap kepuasan publik/pemohon di BPN Kabupaten Sleman, BPN Bantul, BPN Kulon Progo, BPN Gunungkidul dan BPN Kota Yogyakarta berdasarkan dimensi *reliability, responsiveness, assurance, empathy, tangibles, fairness, dan acceptability*.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan suatu bukti empiris tentang perbedaan tingkat layanan eksternal 5 (lima) kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan dimensi-dimensi kualitas layanan.
2. Diharapkan dapat mengetahui pengaruh tingkat kepuasan konsumen atas layanan yang diberikan oleh organisasi pemerintah sehingga dapat



3. Diharapkan dapat membantu para pengambil keputusan organisasi pemerintah dengan mempertimbangkan aspek hukum, ekonomi, dan sosial.