

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dwiyanto (2007) mengatakan bahwa birokrasi khususnya pada sektor pemerintah secara makro bisa dikatakan gagal sebagai lembaga publik yang seharusnya mampu mengutamakan kepentingan masyarakat, mendorong adanya perubahan sosial dan ekonomi dalam masyarakat, serta sebagai kekuatan pemersatu bangsa. Daraba (2019: 36) juga berpendapat bahwa selama ini birokrasi pemerintah selalu memosisikan dirinya sebagai penguasa, sehingga birokrasi mengalami krisis kepercayaan publik. Patologi birokrasi yang selama ini berkembang menjadikan birokrasi publik di Indonesia menjadi disfungsional dalam menjalankan misinya baik sebagai agen pelayanan maupun sebagai agen perubahan.

Siagian (dalam Ma'ruf 2010: 5), mengatakan bahwa penyakit birokrasi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi, antara lain: penyalahgunaan wewenang dan jabatan, cenderung mempertahankan *status quo*, menerima sogok, adanya tindakan KKN, diskriminasi, patronase, bermewah-mewah, takut pada perubahan, ketidakpedulian pada kritik dan saran, dan lain-lain. Sebagai agen pelayanan, birokrasi publik belum mampu menjadikan dirinya sebagai kekuatan yang dapat memberikan nilai tambah terhadap efisiensi nasional, termasuk kesejahteraan

rakyat dan keadilan sosial. Pada saat yang sama juga birokrasi publik belum mampu mentransformasi dirinya sebagai agen perubahan, hal ini dapat dilihat dari keberadaannya yang justru sering mencerminkan sosoknya sebagai bagian dari *status-quo*. Ringkasnya, bahwa kepercayaan publik terhadap institusi birokrasi dan aparatnya menurun karena birokrat atau penyedia layanan publik belum memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Oleh karena itu, perlunya membangun birokrasi guna meningkatkan kualitas pelayanan dan meningkatkan kepercayaan publik. Dalam membangun birokrasi, diperlukannya sumber daya manusia yang unggul untuk menciptakan sistem. Untuk menciptakan sumber daya manusia yang unggul, aspek strategis pertama yang harus dibenahi adalah kualitas kepemimpinan birokrasi. Aspek strategis kedua, yaitu meningkatkan kualitas para manajer publik di semua tingkat. Dengan manusia yang berkualitas baik, maka ia akan tetap bertindak baik meski berada dalam sistem yang salah. Jika dilihat dari paradigma *Conservative* yang diprakarsai oleh Emile Durkheim dimana *culture* diyakini sebagai *the basic causal force* dan *the source of social cohesion*. Menurut paradigma ini membangun birokrasi harus dimulai dengan merubah budaya dan moral para birokrat (Keban, 2008: 249-250).

Individu-individu yang ada dalam pemerintahan dengan berbagai kepentingannya menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan dan menciptakan pemerintahan yang buruk (*bad governance*) di mata masyarakat seperti kasus pungutan liar di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) diperlukan sebuah reformasi.

Menurut Kairupan (2015: 3), pada era reformasi birokrasi (1998-sekarang), upaya melakukan perubahan dan pembaharuan mendasar suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan dilakukan untuk memperbaiki aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Ketatalaksanaan (*business process*). Ketatalaksanaan merupakan penataan sistem dan manajemen yang aktivitasnya mencakup pengaturan, pengarahan dan pengendalian terhadap proses aktivitas tata penyelenggaraan dalam organisasi pemerintahan secara efisien, efektif dan akuntabel. Oleh karena itu, yang perlu diperbaiki dalam aspek ketatalaksanaan ini adalah fungsi pemerintahan, tata hubungan kerja antar satuan kerja/instansi, dan penggunaan sumber daya organisasi yang masih kurang efisien. Ketatalaksanaan harus diarahkan agar dapat mewujudkan proses penyelenggaraan organisasi dan administrasi pemerintahan negara agar dapat berjalan efisien, efektif, tertib, transparan, dan akuntabel berdasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*.
- b. Kelembagaan (organisasi). Dalam aspek ini yang perlu diubah atau diperbaiki adalah prosedur birokrasi. Prosedur birokrasi yang terlalu berbelit-belit perlu diperbarui atau dipangkas menjadi prosedur yang lebih sederhana agar mempermudah masyarakat dalam memperoleh layanan.
- c. Sumber daya manusia aparatur. Perbaikan pada aspek sumber daya manusia aparatur adalah bertujuan untuk menyeimbangkan kebutuhan

aparatur dan tuntutan organisasi atas aparatur tersebut sehingga terwujudlah peningkatan kinerja dan eksistensi organisasi tersebut.

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari *Reinventing Government* (Kewirausahaan birokrasi), *Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik), *New Public Management* (Manajemen publik baru), ke *New Public Service* (Pelayanan publik baru), merupakan pergeseran jati diri pemerintahan modern untuk memenuhi tuntutan keinginan dan kebutuhan publik menjadi murah, tepat waktu, cepat, dan puas. Cheema (dalam Keban 2008: 37) mengungkapkan empat fase administrasi publik yang juga menggambarkan perkembangan paradigma administrasi publik. Empat paradigma tersebut adalah;

1. *Traditional Public Administration*, yang berorientasi pada hierarki, kontinuitas, standardisasi, *legal-rational*, ketidakberpihakan, otoritas, dan profesionalitas.
2. *Public Management*, yang pusat perhatiannya pada penerapan prinsip-prinsip manajemen termasuk efisiensi dalam pemakaian sumberdaya, orientasi pada pelanggan, orientasi pada kekuatan pasar, efektivitas, dan lebih sensitif terhadap kepentingan publik.
3. *New Public Management*, yang diarahkan pada prinsip fleksibilitas, pemberdayaan, inovasi dan orientasi pada hasil, *out-sourcing*, dan *contracting out*, serta promosi etika profesi dan manajemen dan anggaran berbasis kinerja.
4. *Governance*, yaitu suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, dan politik dikelola melalui interaksi antara

masyarakat, pemerintah dan sektor swasta. Esensi dari paradigma ini adalah memperkuat interaksi antar ketiga aktor tersebut dalam mempromosikan *people-centered development* (Cheema, 2007: 34-35).

Integrasi nilai yang terkandung dalam model *Public Management* (PM), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS) berimplikasi pada prinsip-prinsip *Good Governance*, yaitu: partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, daya tanggap, kesetaraan, visi strategis (Agus Nugraha et al, 2015). Menurut Sutmuller (2001) bahwa kata *Good* dalam *Good Governance* dimaknai sebagai manajemen pelayanan publik yang baik (*good management*) dan hasil yang baik (*good outcome*). Untuk itu, manajemen pelayanan publik hendaknya diimplementasikan dalam perspektif *good governance* (Kabul, 2017: 58).

Di era otonomi daerah, prinsip-prinsip *good governance* dijadikan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana hal tersebut tertuang pada Pasal 20 ayat 1 huruf d. terkait asas keterbukaan. Pasal 150 dan Pasal 151 ayat 2 mengenai Partisipasi telah diatur Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, penting untuk mewujudkan *Good Public Governance* (GPG) yang merupakan sistem atau aturan perilaku terkait dengan pengelolaan kewenangan oleh para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya secara bertanggungjawab dan akuntabel. Mengingat terbentuknya *Good Public Governance* memiliki implikasi yang sangat luas, seperti menyangkut penataan administrasi negara yang efisien, terbentuknya etos kerja yang tinggi,

hadirnya semangat profesionalisme di kalangan aparatur pemerintahan, maupun sebagai prasyarat bagi pemulihan krisis ekonomi yang berlarut-larut.

Pada pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga menekankan bahwa pentingnya prinsip partisipasi, akuntabilitas, transparansi. Pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan 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.

Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih sering terjadi di instansi pemerintah hingga saat ini, seperti pemberian layanan yang tidak sesuai dengan SOP. Tindakan maladministrasi tersebut biasanya dilaporkan akibat adanya penundaan yang berlarut-larut dalam proses penyelesaian mengakibatkan tidak efisien dan sesuai dengan waktu yang ditentukan. Beberapa bentuk tindakan maladministrasi, yaitu adanya penyimpangan prosedur, tidak memberikan pelayanan dengan baik, aparatur kurang kompeten, diskriminasi pelayanan, tidak patut dan berpihak, penyalahgunaan wewenang dan jabatan, serta ada indikasi Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN). Sering terjadinya tindakan maladministrasi dapat dilihat berdasarkan jumlah aduan terhadap pelayanan publik. Berikut adalah jumlah aduan pelayanan publik berdasarkan daerah terlapor pada tahun 2017-2020.

**Tabel 1.1. Jumlah Aduan Pelayanan Publik Berdasarkan Daerah Terlapor
Tahun 2017-2020**

No	Kabupaten/Kota	Banyaknya Aduan				Jumlah	Persentase
		Tahun 2017	Tahun 2018	Tahun 2019	Tahun 2020		
1	Kota Semarang	87	30	138	214	469	35%
2	Pati	12	5	18	35	70	5%
3	Demak	10	7	27	24	68	5%
4	Kudus	9	2	13	11	35	3%
5	Batang	10	1	2	13	26	2%
6	Kendal	12	1	12	10	35	3%
7	Grobogan	6	0	8	10	24	2%
8	Kab. Semarang	7	5	26	16	54	4%
9	Jepara	6	2	10	18	36	3%
10	Klaten	7	6	18	32	63	5%
11	Kota Surakarta	6	3	15	7	31	2%
12	Cilacap	10	2	3	6	21	2%
13	Purwokerto	6	1	0	0	7	0%
14	Kota Salatiga	6	1	2	8	17	1%
15	Pemalang	6	1	7	4	18	1%
16	Boyolali	7	2	3	7	19	1%
17	Kab. Magelang	7	0	10	9	26	2%
18	Kota Pekalongan	1	3	7	1	12	1%
19	Kab. Karanganyar	2	1	7	6	16	1%
20	Blora	2	2	4	10	18	1%
21	Purbalingga	2	1	3	3	9	1%
22	Sukoharjo	6	1	12	13	32	2%
23	DKI Jakarta Pusat	0	0	0	0	0	0%
24	Kota Tegal	2	0	3	0	5	0%
25	Kab. Pekalongan	2	0	3	10	15	1%
26	Sragen	6	0	8	13	27	2%
27	Banjarnegara	2	1	3	5	11	1%
28	Wonogiri	1	1	2	2	6	0%
29	Kebumen	2	1	4	10	17	1%
30	Purworejo	2	2	2	7	13	1%
31	Jakarta Selatan	2	0	0	14	16	1%
32	Brebes	1	0	3	5	9	1%
33	Kab. Tegal	1	2	5	14	22	2%
34	Kota Magelang	1	1	5	4	11	1%
35	Rembang	2	1	1	7	11	1%
36	Temanggung	2	1	4	8	15	1%
37	Wonosobo	2	0	10	7	19	1%
38	Kota Yogyakarta	2	0	0	0	2	0%

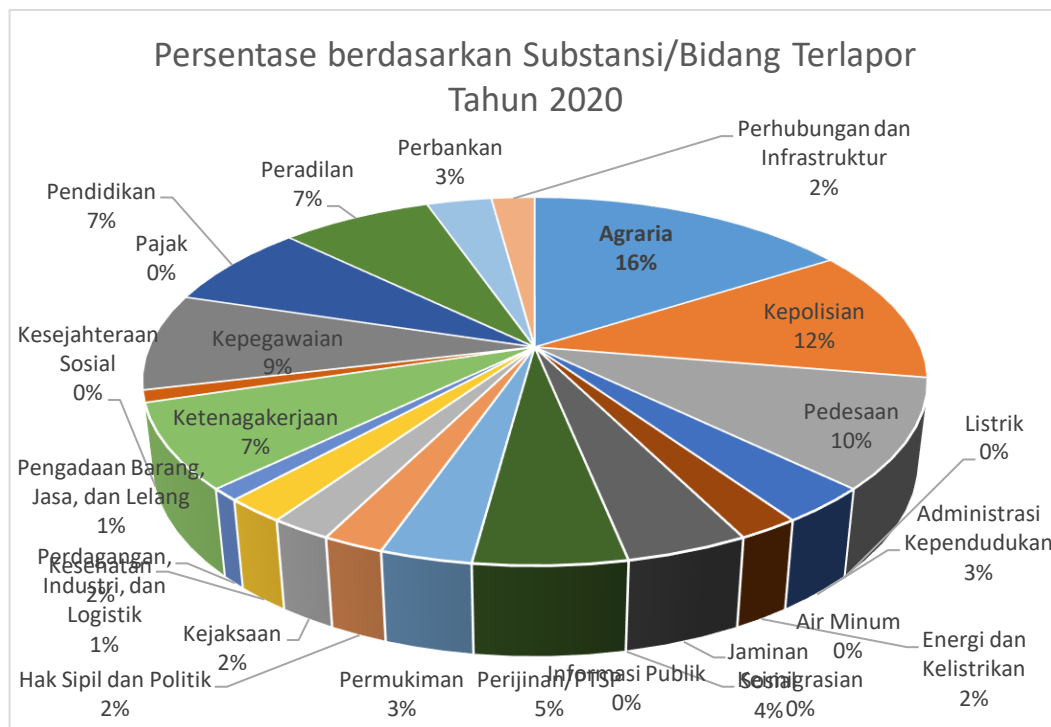
Lanjutan

39	Kota Sleman	0	0	0	0	0	0%
40	Kab. Banyumas	0	0	8	12	20	2%
41	Kab. Sleman	0	0	0	2	2	0%
	Total	257	87	87	577	1327	100%

Sumber: Laporan Tahun 2017-2020 ORI Perwakilan Jawa Tengah, diolah

Berdasarkan tabel 1.1 diatas diketahui laporan yang diterima oleh ORI Perwakilan Jawa Tengah yang merupakan lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang telah diatur dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, bahwa terdapat 41 kabupaten/kota yang mendapat laporan dari masyarakat mengenai pelayanan publik. Kota Semarang merupakan kota peringkat pertama dengan aduan terbanyak dari tahun ke tahun, yakni pada tahun 2017 Kota Semarang mendapatkan 87 aduan, tahun 2018 mendapat 30 aduan, kemudian pada tahun 2019 tercatat mencapai 138 aduan, dan pada tahun 2020 terdapat 214 aduan yang dikeluhkan oleh masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa Kota Semarang dinilai pelayanannya buruk di antara 41 kabupaten/kota terlapor dari tahun 2017 hingga tahun 2020. Berikut adalah data persentase berdasarkan substansi/bidang terlapor tahun 2020. Lihat pada grafik 1.1.

Grafik 1.1. Persentase Berdasarkan Substansi/Bidang Terlapor Tahun 2020



Sumber: Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, 2021

Berdasarkan grafik 1.1 persentase berdasarkan substansi/bidang terlapor tahun 2020 bahwa laporan aduan dari masyarakat terhadap substansi/bidang terlapor yang diterima oleh ORI Perwakilan Jawa Tengah yaitu Agraria/Pertanahan merupakan substansi yang mendapat aduan paling tinggi mencapai 16% dari 38 substansi/bidang terlapor lainnya.

**Tabel 1.2. Jumlah Aduan Pelayanan Publik berdasarkan Instansi Terlapor
Tahun 2017-2020**

No.	Instansi	Tahun 2017	Tahun 2018	Tahun 2019	Tahun 2020	Jumlah	Persentase
1	Pemerintah Daerah/Kabupaten/Kota	63	37	175	293	189	28%
2	Desa	21	15	27	32	61	9%
3	Kantor Pertanahan	12	11	17	27	43	6%
4	BUMN/BUMD	9	7	20	41	38	6%
5	Kepolisian Resor	16	7	7	13	33	5%
6	Kepolisian Daerah	6	5	7	13	26	4%
7	Kejaksaan Negeri	12	5	2	19	25	4%
8	Sekolah Negeri	14	6	29	22	20	3%
9	Bank BUMN	10	1	8	14	20	3%
10	Pemerintah Provinsi/Inspektorat Provinsi	11	3	3	3	19	3%
11	Lain-lain	15	2	8	5	18	3%
12	Kelurahan	8	0	0	0	16	2%
13	Badan Pertanahan Nasional	6	0	34	55	16	2%
14	Kepolisian Resor Kota	4	3	7	3	14	2%
15	Kementerian Pendidikan Nasional	1	0	0	1	12	2%
16	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	7	0	0	1	10	1%
17	Kementerian Agama	4	2	0	2	10	1%
18	Pengadilan Negeri	5	1	20	31	9	1%
19	Kementerian Keuangan/KPKNL	1	2	0	2	9	1%
20	Kementerian Hukum dan HAM	3	1	0	1	9	1%
21	Kementerian Tenaga Kerja & Transmigrasi	3	0	0	0	6	1%
22	Komisi Negara/Lembaga Negara Non Struktural	1	2	13	17	5	1%
23	Kepolisian Wilayah Kota Besar	2	3	7	3	5	1%

Lanjutan

24	Kepolisian Sektor	1	1	7	1	5	1%
25	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	3	2	2	2	5	1%
26	Kementerian Kesehatan	3	0	0	0	5	1%
27	Pengadilan Agama	0	3	3	3	3	0%
28	Komando Daerah Militer	0	1	0	1	3	0%
29	Kementerian Pertanian/Balai Karantina	0	0	0	0	3	0%
30	Kecamatan	1	0	0	0	3	0%
31	Kantor Wilayah Pertanahan	2	0	0	0	3	0%
32	Badan Pengawasan Obat & Makanan	1	1	1	1	3	0%
33	RSUD	1	1	1	3	2	0%
34	Perguruan Tinggi Negeri	1	1	1	1	2	0%
35	Markas Besar Kepolisian	1	0	0	0	2	0%
36	Mahkamah Agung	1	0	0	0	2	0%
37	Kementerian Negara Riset dan Teknologi	2	0	0	0	2	0%
38	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	0	2		2	2	0%
39	Kejaksaan Tinggi	2	0	2	19	2	0%
40	DPRD Tingkat II	1	0	0	0	2	0%
41	Badan Kepegawaian Negara	0	1	1	1	2	0%
42	Pemerintah RI	0	0		13	1	0%
43	Otoritas Jasa Keuangan	0	0	1	0	1	0%
44	KPK	0	0	0	0	1	0%
45	Kementerian Sosial	0	0	0	0	1	0%
46	Kementerian Pertanahan	0	0	0	2	1	0%
47	Kementerian Perdagangan	0	0	0	13	1	0%

Lanjutan

48	Kementerian Negara Lingkungan Hidup	1	0	0	11	1	0%
49	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	1	0	0	5	1	0%
50	Kementerian Dalam Negeri	0	0	0	3	1	0%
51	Bank Indonesia	0	0	0	14	1	0%
52	Arsip Nasional RI (ANRI)	0	0	0	1	1	0%
	Total	257	126	422	657	678	100%

Sumber: Laporan Tahun 2017-2020 ORI Perwakilan Jawa Tengah, diolah

Berdasarkan tabel 1.2 terdapat 52 Instansi terlapor yang dilaporkan oleh masyarakat kepada ORI Perwakilan Jawa Tengah dari tahun 2017 hingga tahun 2020 terkait aduan pelayanan yang diberikan. Menurut laporan ORI Perwakilan Jawa Tengah terdapat dugaan maladministrasi di Kantor Pertanahan Kota Semarang, antara lain: 1) permintaan imbalan uang, barang dan jasa; 2) penundaan berlarut, yaitu penyelenggara pelayanan tidak memberikan pelayanan sesuai jangka waktu yang telah ditentukan; 3) diskriminasi; 4) penyimpangan prosedur; 5) tidak memberikan pelayanan; dan 6) penyalahgunaan wewenang.

Kantor Pertanahan Kota Semarang merupakan instansi pemerintah yang diberi wewenang untuk melaksanakan sebagian tugas dari Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah, salah satunya yaitu melayani masyarakat secara langsung di bidang pertanahan. Kantor Pertanahan Kota Semarang dapat dinyatakan belum optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat karena pemberian pelayanan administrasi kepada pemohon layanan rendah dan sarat dengan pungli. Menurut Ombudsman Republik Indonesia (2019), pungli adalah pungutan uang negara

dan/atau anggota masyarakat yang dilakukan secara tidak sah oleh oknum petugas untuk kepentingan pribadi.

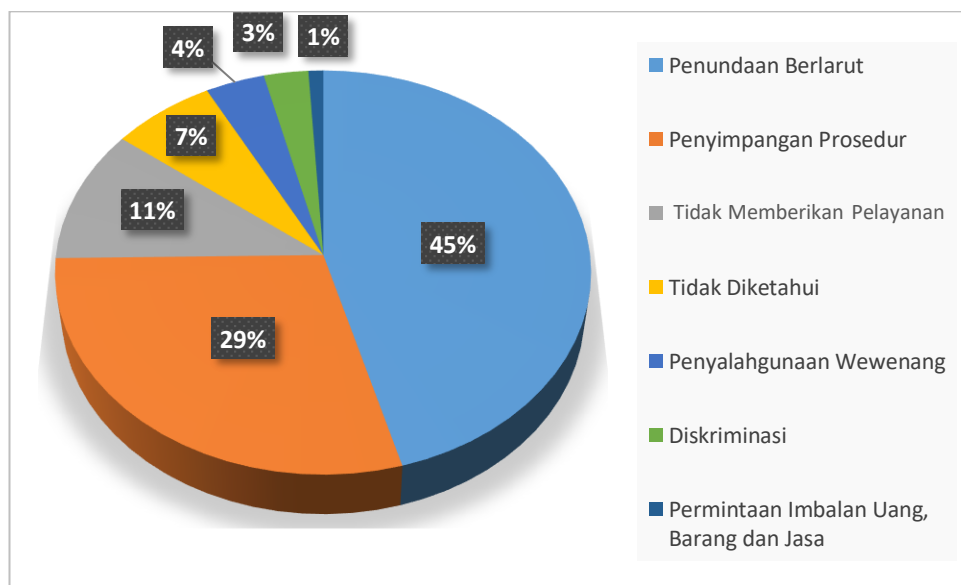
Berdasarkan artikel Tribunjateng.com yang berjudul “Pejabat BPN Kota Semarang Didakwa Lakukan Pungli Pada Sidang Dakwaan” (diakses pada 22 September 2019 pukul 20.02) bahwa pada tahun 2018 petugas Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang melakukan tindakan pungutan liar. Pada artikel tersebut dikatakan bahwa Kepala Sub Seksi Pemeliharaan Data Pertanahan, Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Semarang bahwa dirinya telah menerima sekira 197 amplop yang berisi uang sekira Rp 600.000.000, hasil dari bekerja selama di BPN Kota Semarang.

Berdasarkan artikel Radio Republik Indonesia (rri.co.id) yang berjudul “9 Petugas BPN Jateng Dimutasi Karena Salah Aturan” (diakses pada 22 September 2019 pukul 21.40) bahwa pada tahun 2019, pungutan liar terjadi lagi. Hal ini diketahui karena ada laporan dari masyarakat bahwa ada 9 petugas BPN Kota Semarang yang melakukan pungutan liar serta memberikan pelayanan yang tidak baik kepada masyarakat.

Setiap orang bisa melakukan tindakan pungli tanpa terkecuali pejabat negara maupun swasta, dimana faktor yang mendorong dan memberikan peluang untuk terjadinya praktik pungli, yaitu birokrasi yang berbelit-belit, pengumpulan dana yang tidak dilindungi oleh Undang-Undang atau peraturan, sistem yang tidak “*open management*”, wewenang yang tidak terkendali serta motivasi kepentingan pribadi untuk memperkaya diri. Salah satu penyebab sering terjadinya praktik pungli yaitu rendahnya pengawasan dan pertanggungjawaban

pelaksanaan pembangunan serta pengaturan hak dan kewajiban lembaga-lembaga negara dalam urusan penyelenggaraan kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat. Persentase dugaan maladministrasi dapat dilihat pada Grafik 1.2 sebagai berikut:

Grafik 1.2. Persentase Dugaan Maladministrasi Tahun 2021



Sumber: Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, 2021

Berdasarkan laporan aduan dari masyarakat terkait dugaan maladministrasi yang diterima oleh ORI Perwakilan Jawa Tengah, bahwa persentase dugaan maladministrasi paling tinggi, yaitu penundaan berlarut mencapai 45% dari 6 dugaan maladministrasi lainnya.

Dari beberapa maladministrasi yang terjadi di Kantor Pertanahan Kota Semarang, maka Kantor Pertanahan Kota Semarang melakukan peningkatan layanan pertanahan yang mengacu pada misi 1, yakni “Mengembangkan *Good Government* dengan melaksanakan sapta tertib pertanahan”. Layanan pertanahan tersebut antara lain:

1. Loker Prioritas

Loker Prioritas adalah pelayanan yang dikhususkan untuk pemohon layanan yang datang langsung melakukan pengurusan akta tanah tanpa bantuan pihak ketiga seperti notaris/PPAT atau pihak lain. Sejak tanggal 19 Nopember 2014 layanan ini sudah mulai diterapkan dengan membuat loket tersendiri untuk menerima berkas permohonan langsung dari pemohon yang tidak menggunakan surat kuasa.

2. Aplikasi Sentuh Tanahku

Kementerian ATR/BPN telah mengeluarkan aplikasi Sentuh Tanahku yang bisa diunduh secara gratis melalui PlayStore atau App Store. Dalam aplikasi ini terdapat beberapa fitur, yakni info berkas, sertipikat, plot bidang tanah, lokasi bidang tanah, dan layanan. Aplikasi ini memudahkan masyarakat untuk mengakses berbagai informasi terkait pertanahan, misalnya sebelum melakukan jual beli tanah, masyarakat dapat memperoleh informasi tentang tanah tersebut atau ketika masyarakat ingin mengetahui lokasi tanah tersebut dapat tersaji di peta. Masyarakat juga dapat mengetahui persyaratan balik nama atau informasi pelayanan pertanahan lainnya, baik persyaratan permohonan, waktu proses maupun biaya pelayanannya.

3. LENTERA (Loker Elektronik Nyaman Terpercaya)

BPN Kota Semarang menjadi salah satu kantor pertanahan dengan jumlah pemohon terbanyak di Indonesia sehingga layanan elektronik atau daring sangat dibutuhkan. Aplikasi LENTERA adalah pembaruan dari aplikasi

PERMATA yang dikhususkan bagi PPAT supaya tidak perlu datang ke kantor pertanahan dan mengurangi antrian di loket pelayanan Kantor Pertanahan Kota Semarang, serta memangkas waktu pelayanan. Layanan online ini meringankan beban kerja pegawai Kantor Pertanahan Kota Semarang dan PPAT dalam melayani masyarakat.

4. Rumah Layanan

Rumah Layanan Kantor Pertanahan Kota Semarang diadakan agar masyarakat yang berada di pinggiran Kota Semarang yang ingin melakukan layanan terkait pertanahan tidak perlu jauh-jauh datang ke Kantor Pertanahan Kota Semarang. Lokasi Rumah Layanan berada di tiga titik strategis, yakni kecamatan Gayamsari, Banyumanik, dan Semarang Barat. Rumah Layanan merupakan solusi bagi masyarakat yang tidak ingin mengurus sendiri layanan pertanahan karena antrian yang penuh. Rumah Layanan melayani pendaftaran pelayanan pertanahan, penerimaan berkas fisik dan penyerahan berkas/produk layanan pertanahan bagi pemohon yang mendaftar online melalui Aplikasi Lentera sehingga masyarakat tidak perlu mengantre di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

5. Mitra ATR/BPN

Aplikasi Mitra Kerja ATR BPN merupakan aplikasi yang digunakan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah/ Surveyor dan Asisten Surveyor Kadaster/ Penilai Tanah sebagai mitra kerja dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Aplikasi Mitra Kerja ini digunakan untuk pemutakhiran data dan verifikasi data bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah, Surveyor Kadaster

Berlisensi, juga bagi Penilai Tanah. Untuk mendapatkan ID pengguna dan kata sandi yang digunakan sebagai akses aplikasi Mitra Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, calon Mitra Kerja dapat mengakses melalui Aplikasi Mitra Kerja ATR/BPN.

Faktor yang mendukung peningkatan kualitas pelayanan yaitu banyaknya keluhan masyarakat terhadap layanan pertanahan yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang. Dari beberapa bentuk pengembangan layanan seperti Loker Prioritas, Sentuh Tanahku, LENTERA, Rumah Layanan, dan Aplikasi Mitra ATR BPN dapat dilihat bahwa reformasi manajemen pelayanan publik pada Kantor Pertanahan Kota Semarang mengarah pada model pelayanan publik *Good Governance* (kepemerintahan yang baik). Dari masalah yang terjadi di Kantor Pertanahan Kota Semarang, dapat disimpulkan bahwa penyebab terjadinya masalah-masalah tersebut adalah 1) penyelenggaraan layanan belum sesuai standar pelayanan, 2) keterbatasan sumber daya manusia, 3) transparansi informasi waktu penyelesaian belum diterapkan secara maksimal, dan 4) ketidaksiapan pegawai dalam melakukan perubahan.

Salah satu aspek yang penting untuk diatur dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah standar pelayanan. Dengan adanya standar pelayanan, akan sangat menjamin akses yang sama bagi setiap warga negara dan bangsa di dunia untuk mendapatkan pelayanan dari penyelenggara negara. Standar Pelayanan Minimal (SPM) misalnya, dapat menjadi instrumen bagi penyelenggara negara untuk melindungi warga dan masyarakatnya dimanapun

dan kapanpun berada. Penetapan SPM dapat dijadikan instrumen untuk mengetahui standar waktu, biaya dan prosedur serta instrumen untuk mengukur dan mengecek atas hak-hak warga yang dilayani, apakah sesuai standar serta prosedur atau tidak. Selain itu, dengan standar pelayanan yang baik, dapat meningkatkan kepastian pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan dan mendorong transformasi birokrasi menuju ke pemerintahan yang baik (*good governance*), serta memberdayakan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik sesuai hak dan kewajiban warga negara dan bangsa yang sama kodratnya di dunia (Heffy, 2009).

Keberhasilan dalam mewujudkan praktik pelayanan publik dan *good governance* mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintah. Tetapi sebaliknya kegagalan mewujudkan pelayanan publik yang prima dan *good governance* akan menumbuhkan pesimistis, apatis dan *bad government*. Dengan menjadikan praktek pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance*, maka toleransi dan pemberdayaan masyarakat akan lebih mudah dan semangat perubahan yang terus menerus akan mampu menyinari perjalanan bangsa yang merdeka dan berdaulat, seperti tersurat dalam mukodimah Undang-Undang Dasar 1945 dan dalam tujuan negara Indonesia (Heffy, 2009: 9).

Dilihat dari kondisi yang terjadi di Kantor Pertanahan Kota Semarang, dimana masih terdapat beberapa hal yang berkaitan dengan pelayanan administrasi yang buruk. Pelaksanaan reformasi manajemen pelayanan

pertanahan dalam penelitian ini difokuskan pada 4 (empat) prinsip *good governance*, yakni partisipasi, transparansi, supremasi hukum, dan akuntabilitas.

Berdasarkan empat prinsip *good governance*, identifikasi masalah terkait dengan partisipasi adalah kurangnya partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aduan karena tidak adanya tindak lanjut penyelesaian pengaduan yang disampaikan masyarakat. Kemudian terkait dengan transparansi, yaitu masih terjadi tindakan pungutan liar akibat ketidakjelasan informasi terkait standar pasti pelayanan terutama tentang biaya pengurusan sertifikat tanah. Kemudian berkaitan dengan supremasi hukum, pegawai tidak menyelesaikan layanan sesuai dengan standar waktu yang telah ditentukan dan adanya petugas pelayanan yang berpihak. Kemudian berkaitan dengan akuntabilitas, masih rendahnya kinerja pelayanan pertanahan termasuk belum tertibnya administrasi pertanahan.

Dalam melaksanakan reformasi birokrasi, diperlukan praktik *good governance*. Praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Menurut (Sudrajat, 2009) reformasi birokrasi dalam bentuk pelayanan publik sebagai salah satu tuntutan reformasi telah menjadi awal timbulnya kesadaran akan mekanisme pelayanan publik dan menjadi tonggak kesadaran pemerintah untuk menata sistem pemerintahannya. Reformasi birokrasi dilakukan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan guna menghadapi tantangan globalisasi. Upaya untuk mewujudkannya adalah dengan mempraktikkan prinsip-prinsip *good governance*

(tata pemerintahan yang baik), sehingga menunjukkan bahwa penerapan praktik-praktik *good governance* dan reformasi birokrasi sangat berkaitan.

Praktik pemerintahan dinilai baik apabila dapat mewujudkan transparansi, penegakan hukum, akuntabilitas, dan partisipasi. Transparansi merupakan salah satu indikator dari pelayanan publik yang mencirikan praktik *good governance*. Transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik memiliki peranan penting dalam praktik *good governance* karena sebagian besar permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan bersumber dari rendahnya transparansi. Ketidakpastian dalam pemberian layanan, kasus pungutan liar, dan terlalu besar biaya pelayanan itu bersumber dari rendahnya transparansi.

Berkaitan dengan hal ini, maka penulis memiliki pertanyaan penelitian **“Mengapa praktik *good governance* penting dalam melaksanakan reformasi manajemen pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Semarang?”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka diperlukan rumusan masalah untuk memudahkan penulis dalam melakukan penelitian. Merujuk pada latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana praktik *good governance* dalam reformasi manajemen pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Semarang?

2. Apa saja faktor pendorong dan faktor penghambat pelaksanaan untuk mencapai reformasi manajemen pelayanan publik yang berkualitas di Kantor Pertanahan Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian harus memuat suatu tujuan yang hendak dicapai. Perumusan tujuan penelitian dapat memberikan arah dalam pelaksanaan penelitian tersebut. Tujuan yang hendak dicapai dalam pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis praktik *good governance* dalam reformasi manajemen pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Semarang.
2. Menganalisis faktor pendorong dan faktor penghambat pelaksanaan untuk mencapai reformasi manajemen pelayanan publik yang berkualitas di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

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

1. Kegunaan secara Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi dalam menambah pengetahuan dan bahan acuan bagi penelitian sejenis di masa yang akan datang.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperkaya kajian administrasi, terutama mengenai kajian pelayanan publik.

2. Kegunaan secara Praktis

a. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman masyarakat pada umumnya agar lebih peka terhadap masalah-masalah yang timbul dalam hal pelayanan publik, sehingga masyarakat juga berperan aktif dalam pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

b. Bagi Kantor Pertanahan Kota Semarang

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan pengetahuan dan wawasan berpikir peneliti mengenai reformasi manajemen pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

1.5 Tinjauan Pustaka

Berikut adalah beberapa penelitian yang penulis anggap mempunyai relevansi dengan penelitian yang penulis lakukan, antara lain:

Peneliti	Judul Penelitian	Perbedaan	Persamaan
Wulan, R.R dan Mochammad Mustam (2017)	Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Kantor Pertanahan Kota Semarang	Teori yang digunakan untuk mengukur kualitas pelayanan adalah menggunakan dimensi kualitas pelayanan menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (Harbani Pasolong, 2013: 135). Metode penelitian yang digunakan adalah	Lokus pada penelitian ini sama-sama di Kantor Pertanahan Kota Semarang untuk memperoleh hasil mengenai pelaksanaan reformasi birokrasi di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

Lanjutan

		pendekatan kualitatif-eksplanatori.	
Susiloningsih (2019)	Reformasi Birokrasi melalui <i>E-Government</i> dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Permata di Kantor Pertanahan Kota Semarang	Penelitian ini menggunakan teori prinsip-prinsip pemerintahan wirausaha menurut Osborne dan Gaebler (1997). Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan upaya Kantor Pertanahan Kota Semarang melakukan reformasi birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang pertanahan, mengidentifikasi peranan e-government melalui “Permata” secara online dalam pelayanan publik di instansi tersebut, menguji kepuasan masyarakat terhadap pelayanan “Permata” dari lembaga itu. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif-kuantitatif (<i>mixed research</i>) dan strategi yang digunakan adalah studi kasus.	Analisis data sama-sama menggunakan model Miles dan Huberman
Kabul, Lalu (2017)	Manajemen Pelayanan Publik Dalam Perspektif <i>Good Governance</i>	Lokus penelitian ini adalah Pemerintah Desa. Penelitian ini menggunakan teori 3 (tiga) prinsip <i>Good Governance</i> menurut UNDP (2001), yaitu: partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.	Penelitian ini sama-sama menggunakan pendekatan deskriptif-kualitatif.

Lanjutan

Yusuf, dkk (2019)	Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik Pada Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kabupaten Maros	Lokus di Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah reformasi birokrasi dan strategi reformasi birokrasi menurut Mohamad Thahir Haning (2015). Teknik pengumpulan data dalam bentuk observasi, wawancara, dokumentasi, angket pertanyaan.	Penelitian ini sama-sama menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik analisis data penelitian ini juga menggunakan model Miles dan Huberman
Palangda dan Dame (2020)	Penerapan Prinsip <i>Good Governance</i> Terhadap Kualitas Pelayanan Publik	Lokus penelitian ini adalah Kantor Pertanahan Kota Makassar. Metode penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif. Teori yang digunakan adalah kualitas pelayanan publik. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis pengaruh penerapan <i>good governance</i> terhadap kualitas pelayanan publik. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kuesioner, observasi dan dokumentasi.	Sama-sama membahas tentang penerapan prinsip-prinsip <i>good governance</i> dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.
Munawaroh (2018)	Mewujudkan <i>Good Governance</i> Melalui Reformasi Birokrasi (Kasus Pelayanan Pembuatan E - Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) di Dinas	Penelitian ini berdasarkan studi kasus pelayanan pembuatan E-Kartu Tanda Penduduk (E-KTP). Lokus pada penelitian ini adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Tengah.	Penelitian ini sama-sama menggunakan metode kualitatif.

Lanjutan

	Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat)		
Safrijal, dkk (2016)	Penerapan Prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> oleh Aparatur Pelayanan Publik di Kecamatan Kluet Utara Kabupaten Aceh Selatan	Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana penerapan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> oleh aparatur pelayanan publik, untuk mengetahui bagaimana respon/tanggapan masyarakat terhadap pelayanan publik oleh aparatur pelayanan publik dan untuk mengetahui apa saja kendala dalam menerapkan prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> oleh aparatur pelayanan publik di kecamatan kluet utara Kabupaten Aceh Selatan.	Sama-sama menggunakan metode penelitian kualitatif tipe deskriptif.
Duarmas, dkk (2016)	Prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> Dalam Pelayanan Publik di Kantor Camat Kormomolin Kabupaten Maluku Tenggara Barat	Lokasi penelitian ini adalah Kantor Camat Kormomolin Kabupaten Maluku Tenggara Barat. Metode penelitian yang digunakan ialah metode deskriptif kuantitatif. Pengambilan data dengan teknik <i>disproportionate stratified random sampling</i> . Instrumen penelitian kuesioner, observasi, dan studi dokumentasi. Teori yang digunakan adalah prinsip <i>Good Governance</i>	Sama-sama berorientasi pada pelaksanaan prinsip-prinsip <i>good governance</i> dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Lanjutan

		menurut UNDP (1997)	
Desi dan Rusmiwari (2016)	Orientasi Reformasi Birokrasi Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik	Penelitian ini membahas terkait pelayanan administratif, seperti pelayanan KTP dan Akte Kelahiran. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui orientasi reformasi birokrasi dalam meningkatkan pelayanan publik dan mengetahui faktor pendukung dan penghambat orientasi reformasi birokrasi dalam meningkatkan pelayanan publik. Pada penelitian ini, faktor pendukung pemberian peningkatan pelayanan pada masyarakat didasarkan adanya UU No. 24 tahun 2014 sesuai dengan standar operasional pelayanan, faktor pendukung dengan adanya peraturan pemerintah, ketersediaan fasilitas kerja dan motivasi pimpinan.	Penelitian ini adalah penelitian kualitatif, teknik penentuan responden menggunakan <i>purposive sampling</i> , teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara, dokumentasi. Teknik analisis data, yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan.
Sulfiani (2021)	Penerapan Prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> dalam Pelayanan BPJS Kesehatan di Kota Palopo	Lokus pada penelitian ini adalah Kantor Cabang BPJS Kesehatan di Kota Palopo. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami permasalahan mengenai pelaksanaan prinsip-prinsip <i>good governance</i> dalam pelayanan BPJS Kesehatan di Kota Palopo. Teori yang	Penelitian ini dilakukan dengan melakukan wawancara langsung dan dokumentasi terhadap sejumlah informan. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model Miles dan

Lanjutan

		digunakan adalah mengacu pada prinsip-prinsip <i>good governance</i> menurut UNDP	Huberman.
--	--	---	-----------

1.6 Kajian Teori

1.6.1 Administrasi Publik

Administrasi menurut Keban selalu diartikan sebagai kegiatan ketatausahaan atau yang berkaitan dengan pekerjaan mengatur *file*, membuat laporan administratif ke pihak atasan. Sedangkan administrasi publik merupakan ilmu dan seni yang mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditentukan. Administrasi publik juga dianggap sebagai manajemen. Namun, bukan hanya sekedar persoalan manajerial tetapi juga persoalan politik. Administrasi publik sulit dipisahkan dari dunia politik (Keban, 2008: 2–3).

Administrasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta dan sipil maupun militer secara bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama. Sedangkan publik artinya adalah umum, masyarakat, atau negara (Syafiie, 1999: 3).

Jadi dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

1.6.2 Manajemen Publik

Manajemen dipandang sebagai suatu proses khusus yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengimplementasian, dan pengawasan yang

dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran sebuah organisasi melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya (George Terry dalam Rohman, 2018: 11-12). Jadi pandangan ini lebih menekankan pada fungsi-fungsi yang melekat pada manajemen yang harus dijalankan dalam pencapaian tujuan sebuah organisasi.

Kemudian menurut Ordway Tead (1951) manajemen merupakan upaya-upaya bagaimana seorang pemimpin dalam suatu organisasi melakukan aktivitas maksimal untuk mengarahkan dan membimbing sumber daya manusia (tenaga kerja) yang ada agar bekerja sesuai dengan tugas masing-masing untuk mewujudkan tujuan yang telah ditentukan (Rohman, 2018: 12).

Menurut Sedarmayanti (2018: 41), manajemen publik secara sederhana merupakan sebagai implementasi dari fungsi-fungsi manajemen dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk mengatakan bahwa manajemen dijalankan secara baik dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, maka harus dilihat dari fungsi-fungsinya yang berjalan secara baik. Apabila fungsi-fungsi manajemen dijalankan dengan baik, maka tentunya manajemen dalam upaya pencapaian tujuan dilakukan dengan baik. Manajemen mencakup fungsi-fungsi luas, antara lain: perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, pengarahan, koordinasi, *staffing*, motivasi, dan pembuatan keputusan. Adapun fungsi-fungsi manajemen menurut beberapa ahli yang dipaparkan oleh Syafiie (dalam Rohman, 2018: 25) sebagai berikut:

1. Henri Fayol (1916) mengemukakan pandangannya mengenai fungsi-fungsi manajemen sebagai berikut:

- a. *Planning* (perencanaan);
 - b. *Organizing* (pengorganisasian);
 - c. *Commanding* (pengarahan);
 - d. *Coordinating* (pengordinasian); dan
 - e. *Controlling* (pengawasan).
2. Luther M. Gullick (1930) menyatakan bahwa fungsi-fungsi manajemen diantaranya yaitu:
- a. *Planning* (perencanaan);
 - b. *Organizing* (pengorganisasian);
 - c. *Staffing* (penyusunan personalia);
 - d. *Directing* (pengarahan);
 - e. *Coordinating* (pengoordinasian);
 - f. *Reporting* (pelaporan); dan
 - g. *Budgetting* (penganggaran).

Sarana untuk mencapai tujuan manajemen ada enam dan sering disingkat dengan 6M, yakni: *Men, Money, Material, Methods*, dan *Market*, serta *Machine*.

Macam-macam konsep Manajemen Publik (Mahmudi, 2015: 43), yakni:

1. Konsep *New Public Management (NPM)* menurut Christopher Hood
2. Konsep *Manajerialisme* menurut Michael Barzeley
3. Konsep *Reinventing Government* menurut David Osborne & Ted Gaebler
4. Konsep *Manajerialisme* menurut OECD.

New Public Management merupakan teori manajemen publik beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen pada sektor publik tradisional. Dalam intinya, konsep *New Public Management* pada dasarnya mengandung tujuh komponen utama, yaitu:

1. Manajemen profesional di sektor publik;
2. Adanya standar kinerja dan ukuran kerja;
3. Penekanan lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*;
4. Pemecahan unit kerja di sektor publik;
5. Menciptakan persaingan di sektor publik;
6. Pengadopsian gaya manajemen di sektor publik; dan
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya.

Karakteristik utama NPM adalah perubahan lingkungan birokrasi yang didasarkan pada aturan baku menuju sistem manajemen publik yang lebih fleksibel dan lebih berorientasi pada kepentingan publik. *New public management* menghendaki organisasi sektor dikelola secara profesional.

1.6.3 Good Governance

Good governance dipandang sebagai paradigma baru dan menjadi ciri yang perlu ada dalam sistem administrasi publik. *Good governance* dalam sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelol pemerintahan yang baik, dengan melibatkan stakeholders, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan sumber daya alam, sumber daya keuangan, dan sumber daya

manusia bagi kepentingan masyarakat yang dilaksanakan dengan menganut asas: keadilan, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, pemerataan, dan persamaan (*World Conference on Governance*, UNDP, 1999). Menurut (Sedarmayanti, 2013) *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dalam bertanggungjawab, sejalan dengan prinsip demokrasi, serta efektif dan efisien, dengan menjaga sinergi yang konstruktif diantara sektor swasta, sektor negara, dan masyarakat.

Menurut (Dwiyanto, 2021) secara umum karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance* adalah terkandung nilai-nilai yang membuat birokrat dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai tersebut adalah efisiensi, daya tanggap, dan keadilan menjadi nilai yang penting. Praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Oleh karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik apabila dapat mewujudkan transparansi, penegakan hukum, akuntabilitas, dan partisipasi. Transparansi merupakan salah satu indikator dari pelayanan publik yang mencirikan praktik *good governance*. Transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik memiliki peranan penting dalam praktik *good governance* karena sebagian besar permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan bersumber dari rendahnya transparansi. Ketidakpastian dalam pemberian layanan, kasus pungutan liar, dan terlalu besar biaya pelayanan itu bersumber dari rendahnya transparansi.

Good Governance merupakan tata kelola yang baik yang di dalamnya terdapat pembatasan kekuasaan, efektivitas dalam pemerintahan, akuntabilitas

dan transparansi, dan keadilan (Venter, 2016: 238). Karakteristik *good governance* menurut (Sedarmayanti, 2013) terdapat empat prinsip, yaitu sebagai berikut:

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi merupakan semua orang yang diberi kesempatan untuk bersuara memberikan tanggapan maupun kritik terhadap pemerintah dalam pengambilan keputusan baik langsung atau melalui institusi perantara yang memiliki kepentingannya. Pemerintahan yang baik juga menyediakan sarana publik untuk menampung aspirasi masyarakat terkait pelaksanaan tugas pemerintahan. Menurut Sedarmayanti (dalam Yuliana, 2013), indikator untuk mengukur partisipasi, yaitu:

- a. Setiap kebijakan dalam pelayanan harus berdasarkan kesepakatan bersama masyarakat.
- b. Adanya kritik dan saran dari masyarakat sebagai bentuk evaluasi demi mewujudkan kinerja pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.
- c. Pelibatan masyarakat untuk bersosialisasi.

Partisipasi menurut (Maani, 2021) terdapat beberapa jenis, antara lain:

- a. Partisipasi masyarakat dalam proses dan manajemen pelayanan
 - a) Warga dilibatkan dalam proses implementasi atau penyelenggaraan pelayanan
 - b) Warga dilibatkan dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik

- c) Warga dilibatkan sebagai bagian dari aktor penyelenggara pelayanan
- b. Partisipasi masyarakat dalam menentukan proses penyelenggaraan layanan dan hak untuk memperoleh informasi tentang berbagai aspek penting dari pelayanan publik yang menjadi kepentingannya.
- c. Partisipasi dalam penguatan sistem pelayanan publik
 - a) Keterlibatan warga dan pemangku kepentingan dalam memastikan semua pelaku mematuhi standar dan maklumat pelayanan.
 - b) Keterlibatan warga dalam menyampaikan pengaduan, keluhan, dan ketidakpuasannya terhadap praktik pelayanan publik.

Partisipasi menurut Cohen dan Uphoff yang dikutip (Rorong et al. 2017, 5–8) terdapat empat jenis, yaitu:

- a. Partisipasi dalam pengambilan keputusan
 - a) Masyarakat ikut menyumbangkan gagasan atau pikiran.
 - b) Masyarakat hadir dalam rapat
 - c) Adanya diskusi dan tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan.
 - d) Adanya kritik dan saran dari masyarakat terkait pelayanan.
- b. Partisipasi dalam pelaksanaan
 - a) Menggerakkan sumber daya dana

- b) Melakukan kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program.
 - c) Memberikan bantuan berupa bantuan tenaga
 - c. Partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan
 - a) Keterlibatan dalam menerima output.
 - b) Keterlibatan dalam memperoleh keberhasilan program.
 - d. Partisipasi dalam evaluasi
 - a) Mengetahui masalah pelaksanaan program secara menyeluruh.
 - b) Mengetahui apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan yang telah ditetapkan sebelumnya.
 - c) Melakukan rapat atau pertemuan dengan melibatkan masyarakat yang membahas dan membicarakan hasil dari pelaksanaan program atau kebijakan.
2. Supremasi Hukum (*Rule of law*)
- Supremasi hukum merupakan pemerintahan yang baik mempunyai aturan hukum yang harus bersifat adil dan ditegakkan tanpa pandang bulu terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh. Menurut (Sedarmayanti, 2013), indikator untuk mengukur supremasi hukum, yaitu:
- a. Adanya aturan yang jelas terkait kepastian pemberian layanan.

- b. Adanya standar operasional prosedur bagi penyelenggara layanan.
- c. Adanya penghargaan dan hukuman bagi petugas pemberi layanan.

3. Transparansi (*Transparency*)

Menurut (Sedarmayanti, 2009) transparansi adalah keterbukaan yang harus dibangun diatas aliran informasi yang bebas karena pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah. Berbagai proses, institusi, dan informasi harus dapat diakses oleh semua orang yang berkepentingan. Menurut Krina (dalam Sina, 2017: 51), indikator untuk mengukur transparansi, yaitu:

- a. Penyediaan informasi yang jelas mengenai prosedur pada setiap hasil rencana dan kegiatan.
 - a) Kejelasan informasi terkait hasil rencana dan kegiatan dalam organisasi.
- b. Kemudahan akses informasi.
 - a) Kemudahan dalam mengakses informasi mengenai hasil rencana dan kegiatan organisasi.
 - b) Kemudahan berinteraksi untuk menanggapi keluhan dari masyarakat.
- c. Menyusun suatu mekanisme pengaduan
 - a) Penyediaan sarana terkait tata cara pengaduan.

- b) Pengaduan terkait hasil kegiatan organisasi bersifat terbuka.
- d. Meningkatkan arus informasi
 - a) Penyediaan sarana teknologi informasi
 - b) Kecepatan dalam merespon aduan masyarakat.
 - c) Penyebaran informasi melibatkan media dan lembaga lain.

Menurut (Sedarmayanti, 2013) indikator transparansi, yaitu:

- a. Memberikan keleluasaan kepada masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terkait pelayanan.
- b. Memberikan kemudahan kepada masyarakat untuk mengakses informasi mengenai pelayanan.
- c. Adanya prosedur pengaduan untuk masyarakat.

4. Akuntabilitas (*Accountability*)

Akuntabilitas, yaitu bahwa aparatur pemerintah harus mampu mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan dan diputuskannya (kebijakan yang ditetapkan) kepada publik sekaligus kepada para *stakeholders*.

Menurut Susanto dalam (Sina, 2017: 58–59), indikator untuk mengukur akuntabilitas, yaitu:

- a. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran
 - a) Setiap kebijakan patuh terhadap hukum dan aturan yang berlaku.

- b) Pelaksanaan kegiatan organisasi yang sehat untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan jabatan dan wewenang.

b. Akuntabilitas Manajerial

- a) Pengelolaan kegiatan organisasi secara ekonomis, efektif, dan efisien.
- b) Bertanggungjawab pada proses dan pelaksanaan program yang telah ditentukan.

c. Akuntabilitas Program

- a) Pelaksanaan program mengarah dan mendukung pada pencapaian tujuan organisasi.
- b) Bertanggungjawab pada keputusan yang telah diambil.
- c) Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku.

d. Akuntabilitas Kebijakan

- a) Pengelolaan uang publik secara ekonomi, efektif, dan efisien.
- b) Bertanggungjawab pada inefisiensi pelaksanaan kegiatan organisasi.

- c) Penyebarluasan informasi mengenai suatu kebijakan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal.
- e. Akuntabilitas Finansial
 - a) Penghindaran pemborosan biaya, kebocoran, dan korupsi.
 - b) Hasil pengelolaan laporan keuangan dipublikasikan kepada masyarakat.

Menurut Sedarmayanti (2013) dalam (Yuliana, 2013: 112), indikator untuk mengukur akuntabilitas, yaitu:

- a. Bertanggungjawab atas kelalaian yang dilakukan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- b. Menjalankan prosedur dan mekanisme kinerja organisasi.
- c. Penyedia layanan mengutamakan kepentingan masyarakat.

Terwujudnya *good governance* di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari berhasil tidaknya kinerja birokrasi. Keduanya mempunyai korelasi yang positif dalam arti saling memengaruhi kinerja birokrasi dan pemberdayaan masyarakat yang semakin bagus akan berpengaruh positif terhadap pembangunan. Hubungan yang bersinergi antara pemerintah dan masyarakat akan menghasilkan suatu pemerintahan yang kuat yang didukung oleh masyarakat. Untuk itu, diperlukan adanya interaksi yang saling memperkuat antara pemerintah dan masyarakat guna menciptakan kemajuan ekonomi nasional.

Konsep *governance* secara sederhana merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasinya. *Governance* berlaku dan berlangsung di semua tingkatan baik nasional maupun lokal. Sementara itu, *good governance* merujuk pada adanya akuntabilitas, partisipasi, *consensus*, transparansi, efisiensi dan efektivitas, responsivitas, persamaan dan inklusivitas, serta kepatuhan pada *rule of law* (Zuhro, 2010: 2).

Menurut (Effendi, 2005: 2), dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. Berdasarkan ukuran *good governance*, yaitu transparansi, akuntabilitas, supremasi hukum, dan partisipasi. Maka, praktiknya dalam Kantor Pertanahan Kota Semarang adalah sebagai berikut:

Tabel 1.3. Matriks Praktik Good Governance

No.	Ukuran <i>Good Governance</i>	Implikasi Teori
1	Transparansi	Kurangnya kejelasan informasi sehingga terjadi pungutan liar di Kantor Pertanahan Kota Semarang
2	Akuntabilitas	Kurangnya penyebarluasan informasi mengenai kegiatan maupun program . selain itu, tidak adanya publikasi hasil pengelolaan laporan keuangan kepada masyarakat
3	Supremasi Hukum	Pemberian layanan tidak sesuai dengan SOP dan masih berpihak.
4	Partisipasi	Kurangnya partisipasi masyarakat dalam memberikan pengaduan terkait pelayanan pertanahan karena kurangnya media penyampaian aduan dan tidak adanya tindak lanjut dari penyelesaian pengaduan masyarakat.

1.6.4 Reformasi Manajemen Pelayanan Publik

Kata reformasi berasal dari kata bahasa asing “*reformation*” (Inggris) atau “*reformatie*” (Belanda). Kata dasar *reformation* berasal dari kata reform, yang berarti membentuk kembali. *Reform* berasal dari kata *form*, yang berarti bentuk atau membentuk. Konsepsi dasar reformasi adalah melakukan perubahan, perbaikan, penataan dan pengaturan secara komprehensif dan sistematis terhadap banyak hal, terutama yang berkaitan dengan pimpinan dan kepemimpinan, serta sistem bernegara, berorganisasi dan berpemerintahan (Hendrayady, 2011)

Reformasi diartikan sebagai proses perubahan dari kondisi lama menuju kondisi baru yang dikehendaki (Abidin, 2006: 17). Reformasi menurut pendapat Wibawa (2005: 207-208) adalah gerakan mengubah bentuk dan perilaku suatu tatanan yang sudah tidak sesuai kebutuhan zaman – baik karena tidak efisien, tidak bersih, tidak demokratis, dan lain-lain. Menurut Hidayat (2007:1), reformasi merupakan perbaikan atau perubahan bentuk.

Proses reformasi merupakan sebagai akibat dari adanya kesenjangan yang luas antara aspirasi dan keinginan masyarakat dengan kenyataan yang ada. Berbeda dengan revolusi, ketika kesenjangan tidak mungkin lagi dijabatani sehingga menimbulkan gejolak perubahan yang dapat menjungkirbalikkan landasan berfikir yang ada, reformasi jelas tidak memerlukan timbulnya perombakan secara menyeluruh.

Penerapan tata pemerintahan saat ini telah dipengaruhi oleh paradigma *Good Governance* yang didasarkan kepada pendekatan manajemen baru.

Pendekatan penerapan paradigma *Good Governance* ini dicirikan oleh Hughes (dalam Sulistio 2009: 126) yakni sebagai berikut:

- a. Perubahan yang besar pada orientasi administrasi negara tradisional menuju perhatian pencapaian hasil dan pertanggungjawaban.
- b. Menjadikan suatu organisasi, pegawai dan kondisi birokrasi menjadi lebih luwes (fleksibel).
- c. Membuat indikator kinerja dalam pencapaian tujuan organisasi publik, termasuk evaluasi pelaksanaan program.
- d. Memiliki komitmen politik kepada pemerintah dan tidak lagi bersifat netral dan non-partisipan.
- e. Fungsi pemerintah dapat dinilai lewat satu ujian.
- f. Mengurangi peranan pemerintah melalui upaya privatisasi.

Tujuan reformasi birokrasi secara umum adalah mewujudkan *good governance*, didukung oleh penyelenggara negara yang profesional, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan yang prima (Sedarmayanti, 2009).

Adapun tujuan reformasi birokrasi menurut Hamengkubuwono X (2006) dapat melalui program *Integrated Civil Service Reform* yang merupakan reformasi pelayanan masyarakat yang memprioritaskan pada penataan kelembagaan dan tata laksana, penataan aparatur birokrasi, keuangan dan pengawasan serta budaya organisasi yaitu:

1. Membentuk dan mencapai kesepakatan pemikiran mengenai hal yang berkaitan dengan perencanaan, koordinasi, pelayanan masyarakat,

pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan dan membangun nilai nilai organisasi;

2. Menyempurnakan tata laksana yang bersifat intern maupun antar lembaga yang ada;
3. Membentuk sistem pendayagunaan sumber daya manusia yang efektif
4. Mewujudkan sumber daya aparatur yang kompeten, profesional dan sejahtera;
5. Membuat sistem penilaian asset dan sistem keuangan berbasis kinerja;
6. Membuat sistem pengawasan yang efektif, transparan dan akuntabel;
7. Mengembangkan budaya organisasi yang ramah, maka diperlukan kebijakan dan *rule of the game* birokrasi yang kondusif bagi para pelaku.

Berdasarkan Permen Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kriteria dan Ukuran Keberhasilan Reformasi Birokrasi, sasaran reformasi birokrasi sebagaimana dituangkan dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010 – 2025 mencakup tiga aspek yaitu:

1. Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN
2. Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat
3. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi

Adapun area perubahan yang menjadi tujuan Reformasi Birokrasi meliputi 9 area perubahan. Berdasarkan *Road Map* Reformasi Birokrasi BPN RI program yang dilakukan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik yaitu:

- a. penambahan jenis layanan unggulan,

- b. penerapan standar pelayanan,
- c. penguatan pengendalian gratifikasi, serta
- d. penerapan tindak lanjut hasil survey kepuasan masyarakat atas layanan pertanahan.

Namun, menurut Dwiyanto (dalam Daraba 2019: 35). reformasi birokrasi publik di Indonesia merupakan warisan dari birokrasi kolonial yang telah dirancang berbeda dengan arah dan tujuan negara Indonesia. Akan tetapi, tidak pernah serius dalam melakukannya sehingga sampai saat ini pemerintah Indonesia tidak memiliki arah yang jelas dalam memperbaiki birokrasinya. Akibatnya, birokrasi publik di Indonesia selama ini cenderung menjadi instrumen kekuasaan saja untuk mencapai tujuan-tujuan politis yang sempit, sektoral, dan berjangka pendek.

Reformasi manajemen pelayanan publik menurut Heffy (2009: 9) merupakan perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari *Reinventing Government* (Kewirausahaan birokrasi), *Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik), *New Public Management* (Manajemen publik baru), ke *New Public Service* (Pelayanan baru publik), merupakan pergeseran jati diri pemerintahan modern untuk memenuhi tuntutan keinginan dan kebutuhan publik menjadi murah, tepat waktu, puas dan bahagia lahir batin.

Implementasi reformasi manajemen publik merupakan tantangan ketika seseorang mempertimbangkan kekuatan tipikal yang mempengaruhi perubahan yang dijelaskan dalam model reformasi manajemen publik Pollitt dan Bouckaert (dalam Kuna, 2017: 189): kekuatan sosial ekonomi, karakteristik sistem politik,

kecenderungan pengambilan keputusan elit, peristiwa kebetulan, dan karakteristik sistem administrasi

Keberhasilan reformasi sangat kritis tergantung pada kemampuan pelaksana untuk menegakkan reformasi dalam rutinitas birokrasi harian, yaitu untuk membangun kapasitas penegakan reformasi berkelanjutan. Dalam melaksanakan reformasi terdapat tiga tipe strategi, yaitu: 1) Strategi Pengaturan. Reformasi melibatkan aturan, hukum, standar, dan kendala formal lainnya. Pelaksana dapat menggunakan strategi berdasarkan aturan formal, 2) Strategi Normatif. Reformasi dibangun dengan ide-ide normatif dan prinsip-prinsip panduan yang menanamkan perubahan administratif, 3) Strategi Prosedural. Ini berkaitan dengan pengaruh praktik administrasi dan rutinitas. Rutinitas adalah pola kegiatan direalisasikan secara adat sebagai cara yang sudah dianggap biasa untuk mencapai tujuan organisasi (Nieto Morales *et al.*, 2014)

Pada dasarnya dalam mencapai *good governance* perlu melakukan reformasi dalam segala bidang termasuk pelayanan publik karena menurut Hughes (1994) (dalam Heffy, 2009: 8) reformasi pelayanan publik adalah dalam rangka sebagai berikut:

2. Merealisasikan pendekatan baru untuk menjalankan pelayanan publik yang lebih baik ke arah manajerial daripada sekedar administratif belaka;
3. Sebagai respon terhadap skala penanganan dan cakupan tugas pemerintahan;
4. Perubahan dalam teori dan masalah ekonomi;
5. Perubahan peran sektor swasta dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

1.6.3.1 Faktor-faktor Dalam Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Menurut Siahaan & Zen (2012: 53), perubahan secara substansial dapat dimaknai sebagai pergeseran dari satu kebiasaan menuju kebiasaan baru yang sama sekali berbeda dan tidak lazim dilakukan baik oleh individu, kelompok maupun organisasi dari waktu sebelumnya. Perubahan dilakukan untuk mempersiapkan diri agar kondusif menghadapi dan menyesuaikan diri dengan keadaan yang akan datang. Faktor yang mendorong terjadinya perubahan dalam organisasi adalah daya dorong lingkungan. Menurut (Suprihatmi, 2006), perubahan-perubahan dalam organisasi, biasanya disebabkan kekuatan internal dan eksternal. Adapun faktor-faktor tersebut antara lain:

1. Kekuatan Internal

a. Strategi organisasi

Lingkup organisasi senantiasa selalu berubah secara dinamis, maka organisasi perlu merespon dengan meninjau kembali strategi yang digunakannya. Modifikasi rencana strategi, modifikasi rencana operasional dan modifikasi kebijakan serta prosedur perlu senantiasa dilakukan.

b. Munculnya peralatan baru

Perubahan teknologi baru berlangsung secara cepat dan mempengaruhi cara bekerja orang-orang dalam organisasi. Teknologi baru tersebut diharapkan membuat organisasi semakin kompetitif.

2. Kekuatan Eksternal

a. Karakteristik demografis

Keberagaman tenaga kerja menentukan perlakuan yang semakin beragam pula sesuai dengan ciri kebutuhannya yang semakin berkembang. Kebijakan dalam pengelolaan sumber daya manusia harus berubah agar dapat menarik dan mempertahankan tenaga kerja, dan organisasi harus dapat mengakomodasi kepentingan pekerja sebagai akibat keberagaman tersebut.

b. Teknologi

Organisasi tidak dapat mengabaikan perkembangan teknologi yang semakin cepat. Perkembangan teknologi baru mengakibatkan perubahan keterampilan, pekerjaan, struktur dan juga budaya. Sehingga organisasi harus selalu mengikuti perkembangan teknologi agar tidak tertinggal.

Faktor penghambat atau terjadinya tantangan dan perlawanan dalam melakukan perubahan terhadap organisasi menurut Griffin (dalam Siahaan & Zen, 2012: 53) perlawanan terjadi karena beberapa hal, antara lain: (1) ketidakpastian, (2) kepentingan pribadi, (3) perbedaan persepsi, dan (4) hilangnya rasa.

Menurut (Amin, 2017) terdapat beberapa faktor yang masih menjadi kendala pelaksanaan reformasi birokrasi, diantaranya adalah:

1. Minimnya komitmen dan kepemimpinan politik

Kuatnya komitmen dan kepemimpinan politik untuk merubah paradigma birokrasi akan menentukan keberhasilan reformasi birokrasi ini. Selain itu,

harus ada roadmap yang jelas dalam agenda setting reformasi birokrasi. Singkatnya, semakin kuat komitmen dan kepemimpinan politik untuk mereformasi birokrasi, semakin besar peluang untuk berhasil.

2. Terjadinya politisasi birokrasi

Masih adanya politisasi birokrasi di Indonesia yang terjadi hingga saat ini sejak kita masih di bawah pemerintahan Hindia Belanda. Kooptasi partai politik ataupun kepentingan lain terhadap birokrasi sudah menjadi hal yang akut. Hal ini menjadikan birokrasi yang lemah dan tidak berpihak pada kepentingan publik secara keseluruhan.

3. Penentangan (resistensi) dari dalam birokrasi itu sendiri

“Kenyamanan” yang dirasakan selama ini oleh jajaran birokrat (status quo) membuat mereka sulit untuk merubah pola pikir maupun sikap mental untuk mendukung kearah perubahan yang lebih baik. Intinya terjadi penentangan oleh pihak internal (birokrat itu sendiri) terhadap usaha perubahan yang menjadi inti dari reformasi birokrasi. Ketidakinginan untuk mengubah pola pikir termasuk budaya kerja dari para birokrat yang ada tentunya menjadi kendala dalam perubahan itu sendiri.

4. Minimnya kompetensi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi

Reformasi birokrasi tidak akan berhasil jika tidak ada kompetensi sumber daya manusianya dalam implementasinya. Semakin tepat dan kompeten pelaksananya semakin tinggi tingkat keberhasilan reformasi birokrasi. Kompetensi disini juga berarti ketepatan tugas dan fungsi dari suatu

lembaga negara yang dibentuk, artinya semakin tepat organisasi kelembagaan yang dibentuk akan menentukan juga keberhasilan tugas yang diemban pemerintah. Jadi tidak ada lembaga yang tidak jelas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelaksanaan birokrasi itu sendiri.

1.6.3.2 Faktor Keberhasilan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Keberhasilan reformasi birokrasi adalah keberhasilan dalam membenahan sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, yang meliputi antara lain: membenahan pada aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan pengembangan sumber daya manusia yang dapat dilihat dari: a) kesesuaian kultur organisasi; b) ketersediaan kode etik; dan c) ketepatan struktur organisasi; d) penerapan standar operasional prosedur yang baku (SOP); e) penerapan standar pelayanan minimal (SPM); f) penerapan tugas dan fungsi; g) perencanaan kepegawaian; h) pengembangan karir pegawai; dan i) kesejahteraan pegawai (Ahmad *et al.*, 2010, p. 4).

Keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi bukan pada prosedur atau laporan saja, namun bagaimana masyarakat yang kita layani dapat merasakan dampak perubahan yang lebih baik. Itulah makna yang sebenarnya dari revolusi mental di bidang aparatur. Salah satu faktor kunci keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi adalah sikap, perilaku, pola pikir dan budaya kinerja para birokrat setiap instansi pemerintah. Mental aparatur inilah yang paling mendasar untuk diubah, melalui revolusi mental, sehingga pelaksanaan reformasi birokrasi dapat secara efektif mencapai sasaran reformasi birokrasi yang dicita-citakan

(Rahman, 2019: 1). Penerapan *e-government* yang terintegrasi juga merupakan kunci bagi keberhasilan reformasi birokrasi terutama ditujukan untuk mewujudkan proses kerja yang efisien, efektif, transparan, dan akuntabel serta meningkatkan kualitas pelayanan publik (Rahman, 2019: 31).

1.6.5 Manajemen Pelayanan

Istilah manajemen pelayanan publik mengacu pada seni mengatur proses dan kerjasama untuk mengarahkan dan melayani masyarakat. Istilah manajemen pelayanan publik seringkali bercampur makna dengan manajemen publik (*public management*) namun keduanya memiliki kesamaan substansi (Tamimi, 2015: 3).

Janet V Denhart dan Robert B Denhart (dalam Nurmandi (2003: 15) bahkan menyebutkan bahwa publik sebagai citizen merupakan akar manajemen pelayanan publik perspektif baru (*new public service*). Menurut Ratminto dan Winarsih (dalam Wulan & Mustam, 2017: 4), manajemen pelayanan publik merupakan suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan kegiatan pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan.

Ratminto (2010) mengatakan faktor lain yang juga sangat penting dalam manajemen pelayanan publik adalah beroperasinya sistem pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Pelayanan dapat menjadi sangat tidak berkualitas apabila sistem yang diterapkan tidak memihak pada kepentingan pengguna jasa. Manajemen pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan mendapatkan prioritas

utama. Dengan demikian, pengguna jasa diletakkan di pusat yang mendapatkan dukungan dari; a) Sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa, b) kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan, dan c) sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa (Afrizal & Sahuri, 2012). Sarana untuk mencapai tujuan manajemen ada enam dan sering disingkat dengan 6M, yakni: *Men, Money, Material, Methods, dan Market*, serta *Machine*.

Janti dan Hotti mengatakan bahwa “*service management and governance are different disciplines where management makes decisions and executes processes and governance creates the framework of decision rights.*” Manajemen layanan dan tata kelola adalah disiplin ilmu yang berbeda di mana manajemen membuat keputusan dan menjalankan proses dan tata kelola menciptakan kerangka kerja hak keputusan (Jäntti and Hotti, 2016, p. 144).

1.6.6 Pelayanan Publik

Produk suatu organisasi dapat berupa barang dan jasa. Tetapi produk pada Instansi Pemerintah lebih banyak berupa jasa pelayanan (bukan berarti tidak ada produk barang). Karena itu, menurut AG. Subarsono (dalam Heffy (2009: 3), pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai rangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna pelayanan.

Menurut Albrecht dalam Lovelock (1992) (dalam Sedarmayanti, 2010: 243) bahwa pelayanan merupakan suatu pendekatan organisasi total yang menjadi

kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa, sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis. Sedangkan menurut Thoha (dalam Sedarmayanti, 2014: 263), pelayanan masyarakat merupakan usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan. Pelayanan berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi administrasi negara.

Pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Wibawa, 2010, p. 30).

Menurut Gronroos (dalam Ratminto dan Winarsih, 2014: 2) pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Hakikat pelayanan publik dalam keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan

prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Menurut (Meidini, 2014: 1), pelayanan publik merupakan setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Karakteristik pelayanan yang harus dimiliki organisasi pemberi layanan:

1. Prosedur pelayanan harus mudah dimengerti, mudah dilaksanakan, sehingga terhindar dari prosedur birokratik yang sangat berlebihan, berbelit-belit.
2. Pelayanan diberikan dengan kejelasan dan kepastian bagi pelanggan.
3. Pemberian pelayanan diusahakan agar efektif dan efisien.
4. Pemberi pelayanan memerhatikan kecepatan dan ketepatan waktu yang ditentukan.
5. Pelanggan setiap saat mudah memperoleh informasi berkaitan pelayanan secara terbuka.
6. Dalam melayani, pelanggan diperlakukan motto: "*Customer is king and customer is always right*", (Nisjar dalam Yusriadi, 2018: 79).

Pelayanan umum merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah Pusat di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam

rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan umum harus mengandung unsur:

1. Hak dan kewajiban pemberi/penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui pasti.
2. Pengaturan bentuk pelayanan umum harus sesuai dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasar peraturan yang berlaku, efektif dan efisien.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Bila pelayanan umum oleh pemerintah terpaksa mahal, maka pemerintah berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai peraturan perundang-undangan. (SK MENPAN No 81/1993).

Menilai kualitas suatu pelayanan publik itu sendiri, terdapat sejumlah indikator yang dapat digunakan. Menurut Lenvine (1990: 188), produk pelayanan publik di dalam negara demokrasi setidaknya harus memenuhi tiga indikator, yaitu *responsiveness*, *responsibility*, *accountability*.

a) Responsivitas (*Responsiveness*)

Responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.

b) Responsibilitas (*Responsibility*)

Responsibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.

c) Akuntabilitas (*Accountability*)

Akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Birokrasi yang berperan sebagai penyedia layanan kepada publik harus bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan publik secara transparan dan adil. Birokrasi harus akuntabel pada berbagai aspek kepentingan dan aspek politik yang berlaku, termasuk standar profesional dan kepentingan masyarakat. Menurut Denhardt yang dikutip oleh AG. Suharsono (2005) dalam (Heffy, 2009: 4), konsep pelayanan publik yang ideal di era demokratisasi ini dapat dilihat pada tabel 1.4.

Tabel 1.4. Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

No	Aspek	<i>Old Public Administration (OPA)</i>	<i>New Public Administration (NPA)</i>	<i>New Public Service (NPS)</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi

2	Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik sesuai yang didefinisikan secara politis yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dan kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
3	Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggungjawab?	Klien dan Pemilih	Pelanggan (<i>customers</i>)	Warga negara
4	Peran Pemerintah	Pengayuh (<i>Rowing</i>)	Mengarahkan (<i>Steering</i>)	Menegosiasikan dan mengalaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok masyarakat
5	Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan	Multi aspek: Akuntabel pada hukum, nilai di masyarakat, norma politik, standar professional dan kepentingan warga.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut *New Public Service* sebagaimana tersebut di atas, yaitu pelayanan publik yang responsip terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada di masyarakat. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang ada dalam masyarakat

tersebut terus berkembang dan berubah dari suatu waktu ke waktu yang lain (dinamis). Dalam hal ini Aparatur Pemerintah dalam melayani publik harus pula memperhatikan dimensi pelayanan yang berkualitas.

Menurut (Mulyono, 2017: 95), hambatan pelaksanaan pelayanan publik adalah sebagai berikut:

- a. Faktor kemampuan. Pelaksanaan pelayanan terhambat karena sumber daya aparatur yang kurang kompeten.
- b. Kondisi kerja. Kondisi kerja adalah suasana kerja yang dapat mendorong aparatur untuk mengaktualisasikan potensinya dan menampilkan pekerjaannya secara baik.
- c. Adanya sikap apatis dari masyarakat.

Menurut (Kurniasih & Widowati, 2016: 8-10), faktor penghambat pelaksanaan pelayanan publik, yaitu:

- a. Sumber Daya Manusia

Sedarmayanti (2009) mengartikan sumber daya manusia sebagai pegawai yang mempunyai peranan penting dalam mencapai keberhasilan suatu organisasi (Kurniasih & Widowati, 2016: 8)

- a) Dari segi kuantitas, jumlah petugas layanan tidak sebanding dengan jumlah pemohon layanan yang banyak.
- b) Dari segi kualitas, kurangnya sumber daya manusia yang profesional dan berkompeten berkaitan dengan *e-lecteracy* (kemampuan dalam menggunakan IT termasuk pengoperasian internet).

b. Sistem Informasi Manajemen

Sistem informasi manajemen ini berkaitan dengan pengelolaan *data base*.

- a) Jaringan internet yang buruk.
- b) Kurangnya kemampuan dalam mengoperasikan internet.

c. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang kurang memadai dapat menghambat keberhasilan penyelenggaraan pelayanan.

- a) Ruang tunggu atau ruang pelayanan yang kurang memadai.
- b) Ketersediaan teknologi penunjang yang masih minim.

d. Alur Pelayanan

Prosedur pelayanan sebagai pedoman dalam melaksanakan pelayanan.

Pelaksanaan pelayanan didasarkan prosedur pelayanan yang sudah ditetapkan untuk memudahkan proses pelayanan.

- a) Belum sederhananya prosedur pelayanan sehingga pelayanan cenderung berbelit-belit dan menjadi menumpuk.

1.7 Definisi Konsep

Pada bagian ini peneliti menjelaskan beberapa definisi yang berkaitan dengan penelitian ini, nantinya menjadi pedoman dalam menelaah penelitian sebagai upaya memperoleh informasi yang lebih komperhensif.

1.7.1 Praktik *Good Governance*

Praktik *Good Governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik (Dwiyanto,

2021). dalam reformasi manajemen pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Semarang bertujuan untuk memberikan pelayanan pertanahan kepada masyarakat lebih baik dari sebelumnya dan sesuai dengan empat prinsip *good governance*, yaitu transparansi, partisipasi, supremasi hukum, dan akuntabilitas.

1.7.2 Reformasi Manajemen Pelayanan Pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Semarang

Reformasi manajemen pelayanan publik menurut Heffy (2009: 9); Venter (2016: 238); merupakan perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang dapat merubah pola pikir birokrat, budaya organisasi, dan sistem pelayanan guna mencapai *good governance* dan memenuhi tuntutan masyarakat dalam memberikan pelayanan prima yang mengacu pada konsep *good governance* yang adil, transparan, penegakan hukum, dan partisipatif dalam pemberian pelayanan pertanahan.

1.7.3 Faktor-faktor dalam Pelaksanaan Reformasi Manajemen Pelayanan Publik

Pelaksanaan reformasi manajemen pelayanan publik terdapat faktor pendorong dan penghambat. Menurut Siahaan & Zen (2012: 53) faktor pendorong adalah suatu keadaan yang menyebabkan seseorang individu maupun kelompok untuk melakukan pembenahan atau pembaharuan dalam sistem pelayanan. Menurut (Amin, 2017), faktor penghambat adalah suatu halangan dalam mencapai pemerintahan yang baik.

1.7.4 Faktor Keberhasilan Reformasi Birokrasi

Keberhasilan reformasi birokrasi menurut (Ahmad *et al.*, 2010, p. 4); (Rahman, 2019: 31) adalah keberhasilan dalam pembenahan sistem penyelenggaraan pelayanan pertanahan guna mewujudkan *good governance*. Penerapan praktik *good governance* yang baik menjadi faktor keberhasilan reformasi birokrasi. Jadi apabila faktor tersebut sudah dilakukan dengan baik maka reformasi birokrasi dapat dikatakan berhasil.

1.8 Fenomena Penelitian

Pada penelitian ini, melihat bagaimana praktik *good governance* dalam reformasi manajemen pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Praktik *good governance* reformasi manajemen pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Semarang perlu dilakukan sesuai prinsip *good governance* yang dapat dilihat dari:

a. Transparansi

Reformasi manajemen pelayanan harus bersifat transparan. Fenomena transparansi yang akan diteliti, yaitu:

1. Keterbukaan informasi

- a. Kejelasan informasi tentang kepastian biaya pelayanan pertanahan.
- b. Kejelasan informasi terkait waktu penyelesaian pelayanan.
- c. Ketersediaan informasi terkait prosedur pelayanan pertanahan.
- d. Ketersediaan saluran untuk mengeluh dan mengadu.

2. Kemudahan mengakses informasi
 - a. Kemudahan dalam mengakses informasi mengenai hasil rencana dan kegiatan organisasi.
 - b. Kemudahan berinteraksi untuk menanggapi keluhan dari masyarakat terkait pelayanan pertanahan.
3. Peningkatan arus informasi
 - a. Ketersediaan sarana terkait tata cara pengaduan.
 - b. Keterbukaan pengaduan terkait hasil kegiatan organisasi.
 - c. Ketersediaan sarana teknologi informasi yang modern.
 - d. Ketersediaan jaringan yang mendukung dalam merespon aduan masyarakat.
 - e. Ketersediaan media lain dan mekanisme dalam melakukan penyebaran informasi.

b. Supremasi Hukum (*Rule of Law*)

Reformasi manajemen pelayanan publik menunjukkan bahwa adanya supremasi hukum, yaitu penerapan aturan hukum yang jelas, bersifat adil dan ditegakkan tanpa diskriminasi. Fenomena yang akan diteliti, yaitu:

- a. Adanya standar operasional prosedur bagi penyelenggara layanan.
 - b. Adanya penghargaan dan hukuman bagi petugas pemberi layanan.
- c. Partisipasi

Dalam pelaksanaan reformasi manajemen pelayanan harus ada partisipasi di dalamnya, artinya semua orang harus diberi kesempatan untuk bersuara dalam pengambilan keputusan. Fenomena partisipasi yang akan diteliti, yaitu:

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan

- a. Keikutsertaan masyarakat dalam forum untuk menyumbangkan gagasan atau pikiran.
- b. Keterlibatan masyarakat dalam memberi kritik dan saran terkait pelayanan pertanahan.
- c. Ketersediaan akses bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan.

- d. Akuntabilitas

Reformasi manajemen pelayanan publik menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan bersifat akuntabel, artinya pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara layanan sudah sesuai dengan norma dan nilai yang dianut oleh masyarakat dan harus dapat dipertanggungjawabkan secara baik kepada publik. Fenomena akuntabilitas yang akan diteliti, yaitu:

1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran

- a. Setiap kebijakan patuh terhadap hukum dan aturan yang berlaku.
- b. Pelaksanaan kegiatan organisasi yang sehat untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan jabatan dan wewenang.

2. Akuntabilitas finansial

- a. Penghindaran pemborosan biaya, kebocoran, dan korupsi.
- b. Hasil pengelolaan laporan keuangan dipublikasikan kepada masyarakat.

3. Akuntabilitas kebijakan

- a. Pengelolaan uang publik secara ekonomi, efektif, dan efisien.
- b. Pertanggungjawaban pada inefisiensi pelaksanaan kegiatan organisasi.
- c. Penyebarluasan informasi mengenai suatu kebijakan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal.

Agar pelaksanaan reformasi manajemen pelayanan publik berjalan secara optimal, perlu melihat faktor-faktor dalam pelaksanaan reformasi manajemen pelayanan publik. Fenomena faktor-faktor dalam pelaksanaan reformasi manajemen pelayanan publik yang akan diteliti, yaitu:

a. Faktor Pendorong

1. Strategi organisasi

- a. Dilakukan perubahan terhadap kebijakan, rencana operasional, serta prosedur pelayanan pertanahan.

2. Munculnya peralatan baru

- a. Ketersediaan teknologi baru membuat Kantor Pertanahan Kota Semarang menjadi lebih kompetitif.

3. Perkembangan teknologi
 - a. Terjadi perubahan keterampilan, pekerjaan, struktur dan juga budaya.
- b. Faktor Penghambat
 1. Minimnya komitmen dan kepemimpinan politik
 2. Penentangan (resistensi) dari dalam reformasi itu sendiri
 - a. Ketidakinginan untuk mengubah pola pikir termasuk budaya kerja
 3. Minimnya kompetensi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi
 - a. Kesesuaian tugas dan fungsi pegawai dengan kompetensi

1.9 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara atau jalan yang ditempuh sehubungan dengan penelitian yang dilakukan, yang memiliki langkah-langkah yang sistematis. Metode penelitian dapat diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dikembangkan, dan dibuktikan, suatu pengetahuan tertentu sehingga dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah (Sugiyono, 2014: 6),

Metode penelitian mencakup prosedur dan teknik penelitian. Metode penelitian merupakan langkah penting untuk memecahkan masalah-masalah penelitian. Dengan menguasai metode penelitian, bukan hanya dapat memecahkan berbagai masalah penelitian, namun juga dapat mengembangkan

bidang keilmuan yang digeluti. Selain itu, memperbanyak penemuan-penemuan baru yang bermanfaat bagi masyarakat luas dan dunia pendidikan.

1.9.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif. Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2002: 7) mendefinisikan “metodologi kualitatif” sebagai prosedur penelitian yang dihasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

1.9.2 Pemilihan Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat yang akan dilakukannya penelitian. Untuk memperoleh data primer, penelitian dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

1.9.3 Informan Penelitian

Informan penelitian adalah orang yang dapat memberikan informasi-informasi utama yang dibutuhkan dalam penelitian. Prastowo (2012: 27) berpendapat bahwa narasumber atau informan merupakan sebagai subjek penelitian.

Sesuai dengan tujuan penelitian untuk mengetahui reformasi manajemen pelayanan dalam perspektif *good governance* di Kantor Pertanahan Kota Semarang, maka penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan informan yang melaksanakan reformasi manajemen pelayanan dalam perspektif *good governance*.

Kriteria yang menjadi pedoman dalam pemilihan informan adalah bahwa yang akan dipilih benar-benar orang-orang yang terlibat langsung dengan persoalan yang diteliti. Teknik pengambilan sampel dalam pemilihan informan, yakni dengan menggunakan sistem *purposive sampling*, yaitu sampel yang didasarkan atas tujuan tertentu.

Informan yang diambil oleh peneliti dalam penelitian ini adalah tiga orang pegawai yang masih bekerja hingga tahun 2021 di Kantor Pertanahan Kota Semarang dan memiliki pengalaman dan informasi terkait dengan tujuan penelitian yang akan dilakukan. Selain itu, peneliti mengambil dua masyarakat yang telah menerima layanan pertanahan. Informan pada penelitian ini antara lain:

1. Koordinator Kelompok Substansi Umum dan Kepegawaian
2. Koordinator Kelompok Substansi Perencanaan, Evaluasi, dan Pelaporan
3. Pegawai *Front Office*
4. Masyarakat 1
5. Masyarakat 2

1.9.4 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif instrumen utama penelitian adalah peneliti sendiri karena rasa keingintahuan dan kemampuan untuk menggali informasi atau data yang terkait dengan masalah penelitian hanya dimiliki oleh peneliti. Peneliti memerlukan instrumen lain sebagai alat bantu seperti catatan lapangan, kemudian

alat perekam suara atau gambar menggunakan *handphone* yang di dalamnya sudah tersedia fitur *camera*, *voice recorder*, dan *video*.

1.9.5 Pengumpulan dan Pengolahan Informasi atau Data

Sebagai tindak lanjut dalam memperoleh data-data sebagaimana yang diharapkan, maka penulis melakukan pengumpulan data yang diharapkan, maka penulis melakukan pengumpulan data berupa:

1. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Teknik pengumpulan data adalah cara yang digunakan untuk mengumpulkan informasi atau pengumpulan data pada penelitian kualitatif yang utama adalah observasi, wawancara, dokumentasi dan gabungan antara ketiganya atau triangulasi (Sugiyono, 2009: 49). Triangulasi adalah teknik yang lebih dari satu dan dapat meningkatkan validitas dan realibilitas agar signifikan. Peneliti menggunakan observasi, wawancara dan dokumentasi untuk sumber data yang sama secara serempak. Triangulasi sumber berarti, untuk mendapatkan data dari sumber yang berbeda-beda dengan teknik yang sama.

a. Observasi

Observasi kualitatif merupakan observasi yang di dalamnya peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Dalam observasi ini, peneliti merekam/mencatat baik secara terstruktur maupun semistruktur (misalnya, dengan mengajukan sejumlah pertanyaan yang ingin diketahui oleh peneliti) aktivitas-aktivitas dalam lokasi penelitian.

Para peneliti kualitatif juga dapat terlibat dalam peran-peran yang beragam, mulai dari sebagai non-partisipan hingga partisipan utuh (Creswell, 2013: 267). Observasi ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Semarang dan melakukan observasi terkait reformasi manajemen pelayanan pertanahan yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang.

b. Wawancara

Dalam wawancara kualitatif, peneliti dapat melakukan *face-to-face interview* (wawancara berhadapan-hadapan) dengan partisipan, mewawancarai partisipan dengan telepon, atau terlibat dalam *focus group interview* (*interview* dalam kelompok tertentu) yang terdiri dari enam sampai delapan partisipan per kelompok. Wawancara seperti ini tentu memerlukan pertanyaan-pertanyaan yang secara umum tidak terstruktur (*unstructured*) dan bersifat terbuka (*open-ended*) yang dirancang untuk memunculkan pandangan dan opini dari para partisipan (Creswell, 2013: 267). Kegiatan wawancara yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Semarang adalah peneliti melakukan wawancara pada Koordinator Kelompok Substansi Perencanaan, Evaluasi, dan Pelaporan; Koordinator Kelompok Substansi Umum dan Kepegawaian; dan Pengadministrasian Umum bagian Pelayanan Loker; dan masyarakat terkait reformasi manajemen pelayanan pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang yang pertanyaan-

pertanyaannya berfokus pada tiga prinsip *good governance*, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

c. Dokumentasi

Selama proses penelitian, peneliti juga bisa mengumpulkan dokumen-dokumen kualitatif. Dokumen ini bisa berupa dokumen publik, seperti majalah, atau koran. Dokumen ini juga bisa berupa dokumen privat, seperti diary, buku harian, atau surat (Creswell, 2013: 267-269).

Studi lapangan adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan mengadakan penelitian langsung pada tempat atau objek penelitian, yaitu di Kantor Pertanahan Kota Semarang serta melakukan wawancara dengan warga masyarakat yang melakukan pengurusan administrasi pertanahan.

2. Penelitian Pustaka (*Library Research*)

Dalam penelitian ini penulis memperoleh data dengan membaca berbagai buku, jurnal ilmiah, dan dari berbagai sumber lain yang mempunyai keterkaitan dengan materi pembahasan. Sedangkan pengolahan data atau informasi dilakukan melalui beberapa tahapan dimulai dari review catatan lapangan, pengelompokkan atau kategorisasi, reduksi data, displai data, penafsiran atau inferensi, dan simpulan. Dalam pengolahan data atau informasi, yang dilakukan adalah menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, selanjutnya mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan cara membuat abstraksi. Abstraksi yang sudah terbentuk disusun dalam satuan-satuan yang kemudian dikategorisasikan pada langkah berikutnya. Kategori-kategori itu dilakukan sambil membuat koding. Tahap

terakhir dari analisis data ini ialah mengadakan pemeriksaan keabsahan data (Moleong, 2004:14).

1.9.6 Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan (Sugiyono, 2015: 245). Pada penelitian ini peneliti mengacu pada proses analisis data menurut Sugiyono, maka analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini ada tiga tahap, yakni sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Proses tersebut di antaranya adalah:

1. Analisis data sebelum di lapangan

Analisis dilakukan terhadap data hasil studi pendahuluan, atau data sekunder, yang akan digunakan untuk menentukan fokus penelitian. Namun demikian fokus penelitian ini masih bersifat sementara, dan akan berkembang setelah peneliti masuk dan selama di lapangan.

2. Analisis data selama di lapangan Model Miles dan Huberman

Penelitian ini menggunakan analisis data model Miles dan Huberman. Analisis data dimulai pada saat pengumpulan data sedang dilakukan. Peneliti melakukan pengumpulan data awal yang masih bersifat mentah yang berkaitan dengan tujuan penelitian. Kemudian peneliti melalui proses reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan/verifikasi (*conclusion drawing/verification*).

- a. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, kemudian dicari tema dan polanya (Sugiyono, 2015: 247). Jadi pada proses ini dilakukan pemilihan tentang bagian data mana yang perlu dibuang, data mana yang pokok dan penting untuk diambil, dan mana yang dikode atau dibuat kategorisasi.

b. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk bagan, uraian singkat, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Bentuk penyajian data yang digunakan adalah dengan teks yang bersifat naratif juga berupa matriks, dan grafik.

c. Kesimpulan/Verifikasi

Pada tahap ini, menurut Miles dan Huberman (2007: 18), peneliti mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, penjelasan, pola-pola, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab-akibat, dan proposisi.

1.9.7 Keabsahan Data

Keabsahan data yang digunakan pada penelitian ini adalah dengan menggunakan uji kredibilitas. Uji kredibilitas data menurut Moleong yang dikutip oleh Prastowo (2011) memiliki dua fungsi, yaitu (1) melaksanakan pemeriksaan yang sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuan kita dapat dicapai; (2) mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan peneliti dengan

jalan pembuktian terhadap kenyataan ganda yang sedang diteliti (Istiqomah, 2015: 50-51).

Kredibilitas data dalam penelitian ini diuji dengan triangulasi. Dalam pengujian kredibilitas, teknik ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu (Sugiyono, 2015: 273). Penelitian ini menggunakan berbagai triangulasi sumber, teknik, dan waktu. Triangulasi sumber adalah teknik menguji kredibilitas data dengan mengecek data yang telah diperoleh melalui berbagai sumber. Triangulasi waktu adalah teknik menguji kredibilitas data dengan teknik yang berbeda melalui sumber yang sama. Triangulasi teknik untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek informasi atau data dengan cara yang berbeda. Misal data diperoleh dengan wawancara, lalu dicek dengan observasi (Sugiyono, 2015: 274). Jadi penelitian ini menguji kredibilitas data dan menganalisis tidak melalui wawancara satu informasi saja, melainkan banyak informan, kemudian dapat dipastikan kebenarannya dengan analisis data hasil wawancara sesuai dengan proses lapangan melalui observasi serta dokumentasi.